مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق

جامعة الاسكندرية



السنة السابعة عشرة (١٩٧٥)

العدد الأول

مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق فى جامعة الاسكندرية

السنة السابعة عشرة

العدد الأول (١٩٧٥)

مطبعة جامعة الاسكندرية

١٩٧٥

فهرس

الادارة المحليـــة

بين اللامركزية وعدم التركيز

الدكتور ماجد راغب الحلو
مدرس القانون العام والادارة – بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

مقدمة

توزيع السلطة فى الدولة :

إن فكرة السلطة هى جوهر الحكم ومبحث علم السياسة (١) ، وتوزيعها فى داخل الدولة هو الذى يؤدى إلى تباين نظم الحكم وتعددها . وقد ساد حتى الآن مبدأ توزيع السلطة فى داخل الدولة على ثلاث هيئات رئيسية هى الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية ، تتولى كل منها القيام باحدى وظائف الدولة الثلاث . إلا أن تقسيما آخر لسلطات الدولة قد بدأ يجد مكانه ، فيتحدث العلماء الآن عن السلطة الحكومية والسلطة الادارية . تختص الأولى برسم السياسة العامة للدولة وتتولى الأخرى تنفيذ هذه السياسة .

ويتمثل الهدف من توزيع السلطة بين هيئات الدولة وأجهزتها فى الوصول إلى أفضل نظام لانجاز مهام الدولة والحصول على الأداءات التى تقدمها على أحسن نحو ممكن وبأقل تكلفة مستطاعة . وهنا ينبغى أن توضع الحقائق الواقعية وظروف المجتمع موضع الاعتبار ، بأن يتناسب النظام مع الأوضاع السائدة وإن ساءت أو تأخرت . فالتنظيم الناجح هو الذى يهبط فى البداية إلى مستوى الواقع الذى يعالجه ليأخذ بيده ويرتفع برفق معه إلى أعلى درجات التقدم التى يمكن أدراكها .

---

(١) راجع : Maurice Deverger, Introduction a la Piolitique, Collection idee 1964, P. 15 et Suiv.

فاذا تركنا السلطة السياسية جانباً وجدنا أن السلطة الادارية فى الدولة توزع على وحدات متعددة لكل منها اختصاص محدد . ومن المبادىء المسلم بها فى علم الادارة الآن أن الوحدات الادارية فى الدولة أيا كان نظام توزيع السلطة فيها تتدرج فى سلم ادارى ، تخضع درجاته الدنيا بطريقة أو بأخرى لسلطة الدرجات التى تعلوها فى حدود متفاوتة . وينحصر الهدف الأساسى الذى يجب أن يحققه نظام توزيع السلطة فى قضاء أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة بدقة وسرعة.وهذا يستلزم ألا تنفرد الدرجات العليا فى السلم الادارى وحدها بسلطة البت فى كل الأمور فتعجز عن بحثها أو تنوء بها فن دقة توزيع الاختصاص منح سلطة اتخاذ القرار إلى درجات السلم الادارى الأقرب إلى المسائل المراد الفصل فيها ، وهى التى يتجمع لديها أكبر قدر من المعلومات الصحيحة عن هذه المسائل . إلا أنه بجانب الرغبة فى تحقيق هذا الهدف تحرص الدولة كذلك أيا كان نظام الحكم فيها أو طريقة توزيع السلطة على أجهزتها على الحفاظ على كيانها بحيث لا يمس الاستقلال الذى تتمتع به هذه الأجهزة بوحدة الدولة وسلامتها . لذلك فان توزيع السلطة فى أى دولة من الدول لا يمكن أن يصل إلى حد خلق وحدات تامة الاستقلال فى داخل الدولة . إذ تظل السياسة العامة للدولة واحدة ، بل والسياسة الادارية كذلك فى حدود تتفاوت بتفاوت مدى السلطة التقديرية الممنوحة للهيات المحلية .

الاستفادة من القواعد العلميه :

أصبحت الادارة الآن علماً له قواعده التى يؤدى تطبيقها إلى رفع الكفاءة الانتاجية فى مختلف المجالات والوصول بجهاز الدولة التنفيذى إلى أفضل تشغيل ممكن(١). ولا ينال من ذلك حداثة عهد علم الادارة ، فكل العلوم نشأت حديثة وتقدمت ، ولن يقف نموها وتطورها ما بقيت حياه الانسان . كما لا ينتقص من الطبيعة العلمية لقواعده فى الكون

---

(١) راجع المؤلف : علم الادارة العامة – ١٩٧٣ ص ٢٣ ومابعدها .

نجاح تطبيقها فى بعض المجتمعات وفشلها فى البعض الآخر . فليس مرجع ذلك إلا توافر أو تخلف الشروط اللازمة لتطبيق قاعدة الادارة كأى قاعدة علمية تتخلف نتيجتها بفوات شروط تطبيقها وتستنبط قواعد علم الادارة من التجربة التى تعد عماد طريقة البحث العلمى . فقد غدت دراسة تجارب الادارة سواء فى نفس البلد أو فى غيرها من البلاد من أهم وسائل المعرفة فى هذا المجال .

ويدفعنا السعى وراء التقدم إلى البحث عن قواعد الادارة التى تتوافر لدينا شروط تطبيقها فتلائم ظروفنا . ويجب ألا يصرفنا عن ذلك التمسك الشديد بوسيلة معينة قد تكون عقيمة غير مواتية أو بمذهب محدد قد لايتفق مع هذه القواعد . فليست العبرة بالوسائل أو بمذاهب العمل ما دمنا فى حدود ما هو مشروع فى قوانين الطبيعة والعقل . ولامناص من الفشل إذا انقلبت الوسائل إلى غايات مقدسة أو المذاهب إلى أهداف مؤكدة .

وليس من الصحيح أن يقال أن البلاد المتخلفة لايصلح شأنها أو يدفع بها نحو التقدم الا تركيز السلطة فى قمة أجهزتها . ذلك لأن التقدم انما يستلزم العمل على الاستفادة الكاملة من كل طاقة يمكن الاعتماد عليها على أى مستوى من المستويات . ومن شأن توزيع السلطة فى المحليات شحذ الهمم وتشجيع المساهمة فى العمل العام . دون أن يضر ذلك بالمصالح القومية إذ يمكن للسلطة المركزية فى جميع الأحوال أن تحتفظ بكبريات الأمور وتوجه السفينة نحو الاتجاه المنشود .

إن تمتع الوحدات المحلية بقسط مناسب من الاستقلال واشتراك أهالى كل وحدة فى تصريف شئونها يعد من أهم وسائل التربية السياسية للشعب ، تربية لا تقوم على مجرد النصح والارشاد وانما تقوم على الممارسة الفعلية . وليس أقدر من الممارسة وسيلة لادراك حقيقة الشيء الممارس والاحاطة بعناصره . والاهتمام بالمصالح المحلية يمهد طريق الاهتمام بالمصالح القومية . وغرس الديمقراطية على مستوى الوحدات الاقليمية يساعد على اقامة النظام الدستورى السليم الوحدات الاقليمية على مستوى الدولة .

الحكم المحلي والادارة المحليه :

يتعلق كل من الحكم المحلى والادارة المحلية بتوزيع السلطة فى داخل الدولة بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية . وتتضمن السلطة فى الدولة فروعاً ثلاثة هى التشريع والتنفيذ والقضاء . فاذا إختصت الهيئات المحلية بقسط من هذه السلطات الثلاث تعلق الأمر بحكم محلى ، أما إذا اقتصر اختصاصها على قدر من سلطة التنفيذ كنا أمام ادارة محلية . إذ أن الادارة هى تنفيذ أهداف سبق تحديدها ويطلق على الحكم المحلى اللامركزية السياسية وتوجد فى الدول الفيدرالية لايترك فراغ أما الادارة المحلية فتسمى باللامركزية الادارية وهى التى تتناسب مع طبيعة الدول البسيطة أو الموحدة .

وقد شاع فى مصر أخيراً استخدام تعبير الحكم المحلى . فالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ يسمى بقانون نظام الحكم المحلى . وتوجد اللجنة الوزارية للحكم المحلى . كما يناقش الآن مشروعاً جديداً لقانون الحكم المحلى . والواقع أن الأخذ بتسمية الحكم المحلى يتجاوز الحقيقة ولا يتفق مع النظام المراد اقامته فى المحليات . فليس المراد فى مصر هو اقامة نظام حكم فيدرالى تتمتع فى اطاره كل وحدة اقليمية بقسط من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. فقد نصت المادة ١٦١ من الدستور على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية» فحسب . والفارق واضح بين الوحدات الادارية والوحدات السياسية . وقد كان المشرع أكثر دقة عندما سمى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بقانون نظام الادارة المحلية وهو لايزال سارى المفعول فيما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ . وقد أصاب وزير الادارة المحلية عندما قال فى تقريره بشأن تطوير نظام الادارة المحلية المقدم إلى المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى فى مارس عام ١٩٦٩[1] : «إن فلسفة الحكم القائم لا تستهدف الوصول إلى نظام الحكم المحلى لا فى القريب أو البعيد ولكن ماتستهدفه هو الوصول إلى نقل السلطة إلى الشعب المحلى فيما يتعلق بجميع المرافق ذات الطابع المحلى » .

وقد آن الأوان لنكف عن استخدام الكلمات الرنانة ذات المعانى الكبيرة

استخداماً أجوف لنعبر بها عن معان أخرى أقل فى المدلول كثيراً. بصرف النظر عن الدافع إلى ذلك وهو عادة حب الظهور بأكثر من الحقيقة .

تعبير الادارة المحليه :

وقد يقصد بتعبير الادارة المحلية الهيئة التى تتولى إدارة المرافق المحلية فى جزء من اقليم الدولة . كما قد يقصد بالادارة المحلية النشاط المتعلق بتشغيل هذه المرافق . ويسمى المعنى الأول بالمعنى العضوى أو الشكلى أما المعنى الثانى فيطلق عليه المعنى المادى أو الموضوعى . وبالاضافة إلى ذلك فان تعبير الادارة المحلية يقصد به أحياناً دراسة الادارة المحلية وبحث أنظمتها أى علم الادارة المحلية .

خطه البحث :

بعد هذه المقدمة الموجزة نحاول بحث الأساليب الفنية التى يمكن أن تتجاذب نظام الادارة المحلية وتطبعه بطابعها ، وهى نظام اللامركزية المحلية الذى يجعل من الادارة المحلية سلطة عامة مستقلة ، ونظام عدم التركيز الادارى الذى يترك أمر الادارة المحلية لفروع السلطة المركزية فى الأقاليم ثم نبين بعد ذلك الدور الذى يمكن أن تقوم به الهيئة المركزية فى كل من أسلوبى الادارة من رقابة أو توجيه ، وما يمكن أن تؤديه الجماعات المحلية من جهد بناء إذا وجدت الديموقراطية السليمة مكانها بينها .

فنعرض لكل ذلك فى مباحث ثلاث هى :

المبحث الاول : اللامركزية المحلية .

المبحث الثانى : عدم التركيز الادارى .

المبحث الثالث : رقابة الدولة وجدوى الديموقراطية .

المبحث الأول

اللامركزية المحلية

اللامركزيه بصفه عامه :

يقصد باللامركزية بصفة عامة انتقال جانب من السلطة من الهيئة المركزية إلى هيئة أخرى أصغر تتمتع بقسط من الاستقلال . واللامركزية قد تكون سياسية وقد تكون ادارية .

ويمكن القول بصفة عامة أن توزيع جانب من اختصاصات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على عدة أقاليم أو مناطق فى الدولة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية — وهو ما يحدث فى الدولة الفيدرالية حيث تتعدد السلطات الثلاثة — يؤدى إلى خلق ما يسمى باللامركزية السياسية (١) . أما توزيع بعض الاختصاصات الادارية فقط على هذه الأشخاص العامة فتنشأ عنه اللامركزية الادارية . وذلك على ما سبق بيانه .

وتبدو اللامركزية الادارية فى وجود عدد من السلطات الادارية فى الدولة الواحدة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتوزع بينها مختلف الاختصاصات الادارية فى هذه الدولة . وبذلك توجد أشخاص ادارية متعددة قد تكون اقليمية كالمحافظات والمدن والقرى أو مرفقيه كالهيئات العامة والمؤسسات العامة . وتنتظم هذه السلطات كذلك فى درجات بعضها يعلو الآخر ويتولى الاشراف والرقابة عليه . فتوجد فى قمتها سلطة ادارية مركزية تخضع لرقابتها سلطات لامركزية عادة ما تكون هى الأخرى منظمة فى درجات يختلف عددها من بلد إلى آخر .

---

(١) ومن أهم ما يميز الفيدرالية بالاضافة إلى ذلك اشتراك الولايات فى تكوين الهيئة التشريعية للدولة الفيدرالية . وذلك كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث يتكون مجلس الشيوخ من ممثلين متساوين فى العدد عن مختلف ولايات الاتحاد . راجع :

Marcel Waline, Precis de droit administratif, I, 1969, P. 217 et Suiv.

ويقابل اللامركزية الادارية نظام المركزية الادارية . وتتحقق المركزية الادارية بوجود سلطة ادارية واحدة فى الدولة تجمع بيدها مقاليد الأمور وتسيطر على كل الاختصاصات الادارية أيا كانت موضوعها أو مكان ممارستها . فتتولى هذه السلطة وحدها ادارة المرافق والمشروعات العامة فى كل اقليم الدولة عن طريق عمالها وتابعيها فى عاصمة الدولة أو خارجها . وقد يكون رئيس هذه السلطة فرداً واحداً كما قد يكون مجلساً من المجالس. ويتصور أن تتركز السلطة أو الاختصاصات فى أعلى درجات السلم الادارى. وقد توزع بين رؤساء اداريين منتظمين فى السلم الادارى بعضهم فوق بعض درجات ، مع خضوعهم فى نهاية الأمر لرئاسة ذلك الذى يستوى على قمة هذا السلم ويحتل أعلى مراتبه .

تعريف اللامركزيه المحليه :

اللامركزية المحلية هى الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتعه استقلالا بقدر يحدده القانون من الاختصاص فى ادارة مرافقة العامة. وتتميز اللامركزية المحلية عن اللامركزية المرفقية التى تتمثل فى استقلال أحد المرافق العامة فى ادارة شئونه وتمتعه بالشخصية المعنوية وذلك كما هو الحال فى الهيئات العامة والمؤسسات العامة .

عناصر اللامركزية المحلية :

للامركزية المحلية عنصران أو خصيصتان رئيستان تتميز بهما هما التمتع بالشخصية المعنوية وانتخاب بعض أعضاء السلطة اللامركزية .

١ — التمتع بالشخصية المعنوية :

وهذا هو العنصر الأساسى الذى يميز اللامركزية المحلية . ويتمثل فى تمتع السلطة اللامركزية بنوع من الاستقلال فى ممارسة اختصاصاتها التى يحددها القانون فيكون لها حق المبادأة وسلطة اصدار القرارات فى حدود هذه الاختصاصات . ولا ينال من إستقلال السلطة اللامركزية أو ينتقص من شخصيتها المعنوية أن يتوقف نفاذ هذه القررات على تصديق

السلطة المركزية، أو أن يكون لهذه الأخيرة حق الغائها أو وقف تنفيذها دون تعديلها . فالمهم هو أن يكون للشخص اللامركزى سلطة ذاتية يستمدها من القانون تسمح له بالقيام بدور فعال فى ادارة المرافق العامة التابعة له. وليس للسلطة المركزية فى ممارسة وصايتها الادارية أن تملى ارادتها أو تتدخل بتوجيهاتها فى اختصاصات السلطة المحلية . وتعتبر قرارات هذه الأخيرة صادرة منها رغم تصديق الأولى ويكون لها أن تعدل عنها حتى بعد التصديق . لذلك فان مثل هذه القرارات لا يمكن تعديلها بواسطة السلطة المركزية لأن القرار بعد تعديله لا يعتبر صادراً من السلطة المحلية. وذلك بخلاف الالغاء الذى لا يؤدى إلى صدور قرارات باسم هذه السلطة رغم عدم رضاها عنها . كما يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية أن يكون للسلطة المحلية ذمة مالية مستقلة فتكتسب الحقوق وتتحمل بالالتزامات. وللشخص المحلى كذلك أن يتعاقد مع الآخرين وأن يترافع أمام القضاء ولو ضد السلطة المركزية نفسها رغم ما لها من وصاية ادارية عليه . وتعتبر السلطة المحلية مسئولة عما قد يقع منها من أعمال غير مشروعة تضر بالغير كما أن موظفيها عادة ما يكون لهم نظامهم القانونى الخاص بهم .

٢ — انتخاب بعض أعضاء السلطة المحلية :

يلعب الانتخاب دوراً هاماً فى اختيار أعضاء الشخص الادارى المحلى . ولعل ذلك يرجع فى الأصل إلى فكرة سياسية وفيه استجابة لدواعى الديموقراطية وما يقال من أن سكان كل منطقة هم أكثر مقدرة على اختيار من يعرف ويرعى شئونهم من أبناء مجتمعهم الصغير ، وأن مصلحتهم واضحة فى حسن الاختيار . الا أنه بجانب الاعضاء المنتخبين عادة ما يوجد آخرون معينون من قبل السلطة المركزية وذلك كما هو الحال فيما يتعلق بالمحافظ فى فرنسا(١) ومصر وهو يعتبر ممثلا لكل من السلطتين المركزية واللامركزية(٢) .

---

(١) راجع Georges Vedel, Droit administratif, 1964, collection Thémis P. 492 et 501.

(٢) راجع P. Gournay et J.F. kesler, administration publique collection thémis, 1967, P. 155 et suiv.

هذا بالاضافة إلى الموظفين الفنيين المعينين من قبل أى من السلطتين لتولى الأعمال التى يعهد بها اليهم تنفيذاً لأعمال السلطة المحلية .

وتقوم المجالس المنتخبة لتمثيل الهيئات المحلية فى العصر الحديث بدور يتفق مع طبيعتها ويتلخص فى المداولة وتقرير الأمور . ويقوم رؤساء هذه المجالس ومعاونيهم من الموظفين الفنيين بالمهمة التنفيذية التى لا تتناسب كثيراً مع طبيعة تكوين المجالس أو اللجان .

الا أن الانتخاب ليس فى الحقيقة شرطاً أساسياً لوجود اللامركزية بصفة عامة من الناحية القانونية . وليس أدل على ذلك من أنه فى مجال اللامركزية المرفقية لا يغير من الأمر شيئاً أن يكون كل أعضاء الشخص المرفقى معينون من قبل الهيئة المركزية . كما أن بعض اعضاء الشخص المحلى خاصة من يتولى منهم دور الرئيس –كالمحافظ مثلا– يمكن أن يكون معيناً من قبل هذه الهيئة دون أن يقدح ذلك فى لامركزية النظام . فالشرط الجوهرى هو تمتع أعضاء الشخص المعنوى العام بقدر من الاستقلال بغض النظر عن طريقة الاختيار .

وقد جمع نظام الادارة المحلية فى مصر فى تشكيل المجالس المحلية بين فكرتى التعيين والانتخاب على أن يكون رئيس المجلس معيناً . وقد فصل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بين العناصر المعينة والعناصر المنتخبة على مستوى المحافظة ، فجمع الأولى فى مجلس هو المجلس التنفيذى وضم الثانية فى مجلس آخر هو المجلس الشعبى . ويتولى المجلس الأول انشاء وادارة المرافق المحلية ويقوم المجلس الثانى باقتراح ما يراه محققاً للنفع العام بالمحافظة ، والموافقة على تصرفات المجلس التنفيذى ورقابة اعضائه وتحديد مسئولياتهم (١) .

وقد نصت المادة ١٦٢ من دستور جمهورية مصر العربية على أن «تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الادارية عن طريق

---

(١) راجع المواد ١٥،١٦،١٧،٤٢،٤٣ ، من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

الانتخاب المباشر . غير أن المادة الخامسة من قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ قضت بأن تشكل المجالس الشعبية في المحافظات من رؤساء وأعضاء لجان الاتحاد الاشتراكي على نحو معين . وفي ذلك مخالفة لنص الدستور رغم ما قيل في تفسير كلمة « تدريجياً » التي لا يقصد بها في الحقيقة أن يحدث الانتخاب تدريجياً وانما أن تنشأ هذه المجالس تدريجياً على مستوى المحافظات فالمدن ثم القرى .

وقد حدث منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ربط بين تنظيمات الادارة المحلية والتنظيمات السياسية المتمثلة في الاتحاد الاشتراكي العربي خاصة فيما يتعلق بالعنصر الذي كان يفترض أن يكون منتخباً في المجالس المحلية . ونحن لا نؤيد هذا الاتجاه ونرى أن الانتخاب الحر لهؤلاء الأعضاء هو الذي يتفق مع النص الدستوري ويساهم في حسن اختيار الاعضاء وفي مقاومة روح السلبية واللامبالاة التي غالباً ما تصادف انتخابات الاتحاد الاشتراكي العربي .

وقد حاول المشرع أن يجعل العلاقة بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي على مستوى الوحدة الاقليمية تشبه العلاقة بين مجلس الشعب والسلطة التنفيذية على مستوى الدولة (١) . ولا نرى محلا لمثل هذا التنظيم القائم على ازدواج السلطة المحلية ، اللهم الا في البلاد الفيدرالية حيث توجد اللامركزية السياسية إذ في الحقيقة لا يعد المجلس الشعبي برلماناً صغيراً وانما يقتصر دوره على جانب من الوظيفة الادارية على المستوى المحلي . لذلك فان نظام المجلسين المحليين لا جدوى منه بل ولا وجود له في أنظمة اللامركزية الادارية المعروفة . تلك الأنظمة التي يتولى السلطة فيها عادة مجلس واحد منتخب تتفرع عنه الأجهزة التنفيذية اللازمة ، بطريقة تشبه مع ذلك طريقة انبثاق

---

(١) وقد ربط القانون من ناحية أخرى بين المجالس الشعبية المحلية ومجلس الشعب فجعل ميزانية هذا الأخير تتضمن المبالغ المخصصة لها وأوجب على رئيس المجلس الشعبي تقديم تقرير عن نشاط مجلسه إلى البرلمان . راجع المواد ٤٥ ، ٤٦ ، ٥٢ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

السلطة التنفيذية فى الديمقراطيات الغربية عن البرلمان بتكوينها من زعماء الأغلبية فيه .

ومن ناحية أخرى فان المجلس الشعبى المنتخب بحكم الدستور تقتصر اختصاصاته بحكم القانون على الاقتراح والموافقة . فى حين أن اختصاصات مجلس المحافظة قد آلت إلى المجلس التنفيذى وهو مجلس غير منتخب . فقد نصت المادة ٥٦ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن تستبدل بعبارة «مجلس المحافظة» حيثما وردت فى القوانين واللوائح عبارة «المجلس التنفيذى». ونرى أن تقوية المجلس التنفيذى المعين على حساب المجلس الشعبى المنتخب لايعد أمراً مقبولا فى أنظمة الادارة المحلية الناجحة . إذ يجب أن يتولى هذا المجلس الأخير السلطة الحقيقية فى الادارة المحلية وان تنبثق عنه أجهزته التنفيذية . فلم يقصد الدستور بالنص على المجالس الشعبية المنتخبة الا نقل السلطة المحلية إلى ممثلى الشعب فى الوحدات الاقليمية . أما تفسير النص الدستورى على النحو الذى جاء به القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ فإنه يعد تراجعاً إلى الوراء فى مجال نقل السلطة المحلية إلى سكان كل وحدة اقليمية .

أما بالنسبة للاعضاء المعينين بالمجالس المحلية فلا شك فى أهميتهم لتزويد هذه المجالس بالكفاءات اللازمة فى عدة مجالات هامة . إذ يمثل هؤلاء وزارات الداخلية والخزانة والصحة والتربية والتعليم ، والعمل ، والشئون الاجتماعية ، والاسكان والمرافق ويعينون بحكم وظائفهم لادارة المرافق المحلية .

ويعتبر الاعضاء المختارون لاستكمال الكفاءات المحلية بالمجلس أعضاء معينون يضافون إلى المعينون بحكم وظائفهم .

وإذا شئنا اعتبار رؤساء المجالس المحلية ممثلين حقيقين للوحدات المحلية بالاضافة إلى تمثيلهم للسلطة المركزية التى تتولى تعيينهم ، فان ذلك يقتضى أن يكون لسكان هذه الوحدات أيضاً دور فى اختيارهم . واشتراط كل من

السلطة المركزية والوحدة المحلية فى اختيار رئيس الوحدة المحلية كممثل لهما معاً يمكن أن يتحقق بعدة طرق منها :

– قيام الوحدة المحلية بانتخاب رئيسها (١) على أن تتولى السلطة المركزية التصديق أو الموافقة على انتخاب هذا الرئيس .

– قيام الوحدة المحلية بانتخاب أكثر من مرشح تختار السلطة المركزية احدهم .

– قيام السلطة المركزية بتقديم أكثر من مرشح يتولى ناخبو الوحدة المحلية اختيار احدهم .

ولمنصب المحافظ شبه بمنصب الوزير فى أن له طابع سياسى بالاضافة إلى طابعه الادارى . إذ يعد ممثلا لرئيس الجمهورية مكلف بالاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى دائرة اختصاصه (٢) . ويعتبر مستقيلا بقوة القانون بمجرد انتهاء مدة رئاسة رئيس الجمهورية . ويفوض رئيس الجمهورية المحافظ فى ممارسة جانب من اختصاصاته التنفيذية كما يفوضه الوزراء فى مباشرة جانب من اختصاصاتهم فى اطاره الاقليمى . وبذلك يصبح المحافظ هو الرئيس المحلى لجميع موظفى السلطة التنفيذية العاملين فى اقليمه . غير أن تمثيل المحافظ لرئيس الجمهورية واعتباره عضواً فى السلطة المركزية لا ينفى عنه صفته كعضو فى السلطة اللامركزية المحلية بل وممثل لوحدته الاقليمية . لذلك يجب البحث عن الطريقة التى تجعله ممثلا حقيقياً لمواطنى هذه الوحدة .

---

(١) يفضل بعض الفقهاء اختيار رؤساء الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب من بين أبناء هذه الوحدة . راجع : الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى – الجزء الأول – ١٩٧٣ ص٣٧٤ .

(٢) تنص المادة السادسة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ معدلة بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ على أن «يتولى المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لم ينقل القانون إختصاصاتها إلى مجلس المحافظة ، ويشرف على موظفيها . ويعتبر الرئيس المحلى لهم ....» وللمحافظ تأديبهم عما قد يقع منهم من مخالفات لأعمال وظائفهم كما أن له طلب نقل أى موظف من محافظته إذا قدر أن بقاءه بها لم يعد يحقق والصالح العام .

اللامركزيه المحليه بين الغرب والشرق :

وتختلف أنظمة الادارة المحلية فى بلاد الديمقراطيات الغربية عنها فى البلاد الماركسية التى تطلق على نفسها بلاد الديمقراطيات الشعبية ، خاصة فيما يتعلق بمدى استقلال السلطة المحلية وذلك بصرف النظر عن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية فى كلتا الحالتين .

ففى بلاد الديمقراطيات الغربية غالباً ما تتمتع السلطة المحلية اللامركزية بقسط من الاستقلال وحرية الاختيار . ويسود العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية جو من التعاون المتبادل يزيد من فعاليته احترام ذاتية الوحدات الاقليمية فى حدود معينة وروح الخدمة العامة التى تتسم بها الشعوب المتقدمة .

وفى البلاد الماركسية تختلف الفلسفة المعتنقة ويقوم نظام الحكم المحلى على أساس ما يسمى بالديموقراطية المركزية فتقوم الدرجات العليا فى السلم الادارى بتوجيه الأقل درجة . ويضطلع الحزب الشيوعى بلجانه المنبثة فى كل مكان بدور رئيسى فى تسيير نظام الحكم المحلى (١) . وحتى فى اختيار اعضاء السلطات المحلية يقتصر دور الناخبين على الموافقة على ما يقدمه الحزب من اسماء وذلك على أساس مبدأ المرشح الواحد . ويقال فى تبرير ذلك ان القيادة العليا تعد أكثر من غيرها تفهما للأهداف الاشتراكية (٢) .

طرق نشأة اللامركزية المحلية :

ونظام اللامركزية الادارية المحلية ينشأ من الناحية القانونية بأحد أسلوبين فإما أن يستند فى وجوده إلى الاعراف القديمة التى تركت للأقاليم رغم قيام الدولة الموحدة قدراً من الاستقلال فى شئونها الادارية نظمه البرلمان فيما بعد كما حدث فى انجلترا (٣). وما أن تقوم اللامركزية على أساس من

---

(١) راجع : The ?oviet state and Law, edited by V. chkhikvadze, Academy of Sciences of the J.S.S.R. P. 83.

(٢) راجع مقالة الأستاذ صبحى محرم : نظم الحكم المحلى الرئيسية فى العالم . المنظمة العربية للعلوم ادارية ـ ١٩٧٠ .

(٣) راجع : H. W.P. Wade, Administrative Law, 1967, P. 22

النصوص التشريعية التى تتنازل بها السلطة المركزية للوحدات المحلية عن جانب من إختصاصاتها الادارية وذلك كما حدث فى فرنسا . وهذا الجانب من الاختصاصات قد تحدده النصوص على سبيل الحصر وقد تورده بصوره عامة بالقول بشمولة للمسائل المتعلقة بالمصالح المحلية على أن يخضع تفسير ذلك لرقابة القضاء أو سلطات الدولة العليا الأخرى .

اختصاصات السلطة المحلية :

يتم توزيع الاختصاصات الادارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية. فمع وجود السلطات اللامركزية المحلية تحتفظ السلطة المركزية بقدر قل أو كثر من الاختصاصات الادارية الهامة تمارسه فى نفس مجال نشاط الشخص المحلى. وبذلك لا تقوم السلطة المحلية بادارة شئون كل المرافق العامة الواقعة على اقليمها ، وانما تشترك السلطتين المركزية والمحلية فى ادارة هذه المرافق. فلا تقطع السلطة المركزية صلتها المباشرة بسكان أى جزء من اقليم الدولة وذلك حتى فى البلاد الفيدرالية . فسكان كل اقليم يخضعون فى حدود معينة لكل من السلطة المحلية والسلطة المركزية فى نفس الوقت ، بحيث ينطوى جميع سكان الدولة فى نهاية الأمر تحت لواء سلطة مركزية واحدة .

فيندر وجود نظام الحكم الذاتى Self government الذى يتولى فيه السلطة المحلية كل الاختصاصات الادارية على اختلاف درجات أهميتها والذى طبق فى البلاد الانجلو سكسونية فى بعض مراحل التاريخ (١) . ومن ناحية أخرى فان قصر دور السلطة اللامركزية المحلية على مباشرة القليل من الاختصاصات الادارية غير ذات الأهمية يقلل من قيمة نظام اللامركزية الادارية ولا يتفق مع الحكمة من وجوده .

ان التعاون المثمر بين السلطة المركزية والسلطات المحلية يعد من أهم عوامل

---

(١) راجع : Roland DRAGO, Cours de science administrative : 1968-1969 :P. 121.

التقدم فى الدولة ، وذلك يتطلب تمتع الهيئة المحلية بقدر من السلطة لا أفراط فيه ولا تفريط بحيث يسمح لها بالمساهمة الفعلية فى تحقيق أهداف الدولة . فزيادة استقلال السلطة المحلية قد يؤدى إلى تفكك أواصر الدولة أو عدم تحقيق أهدافها على النحو السليم . وكذلك فان قلة هذا الاستقلال يمكن أو يوصل إلى شل حركة السلطة المحلية واصابتها بالسقم .

وتستطيع السلطة اللامركزية المحلية بالاضافة إلى دورها فى تنفيذ السياسة العامة للدولة وملاءمةهذه السياسة مع الظروف المحلية ان تساهم فى اعداد تلك السياسة (١). ذلك ان التخطيط المركزى لا يمكن أن يحيط بمشاكل المجتمعات المحلية دون مساهمة من ممثلى هذه المجتمعات فى بيان هذه المشاكل التى هم أكثر دراية بهاوقربا منها . وليس فى ذلك اشتراك فى القيام بمسائل قومية فحسب ، بل ومن شأنه رفع الروح المعنوية فى المجتمعات المحلية عندما ترى أن الخطة القومية تتضمن مشروعات من اقتراحاتها .

وقد نص القانون فى مصر على أن تتولى المجالس المحلية انشاء وادارة المرافق المحلية سواءتعلقت بالتعليم أو الصحة أو الشئون الاجتماعية أو الأمن أو المواصلات أو العمل أو الثقافة الشعبية أو استغلال مصادر الثروة المحلية كما تتولى ادارة المرافق والمشروعات الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاصاتها والتى تعهد الحكومة اليها بادارتها (٢) . وفضلا عن ذلك وسعياً وراءتقوية المجالس المحلية عهد القانون إلى اللجنة الوزارية للحكم المحلى بالاشراف على نقل الاختصاصات من الوزارات إلى المجالس المحلية بحيث يقتصر دور الادارة المركزية على الاشراف والتوجيه والمعاونة بأنواعها المختلفة (٣) .

---

(١) راجع :

Jacques Gandouin, Méthodologie et pratique administrative : Institut international d'administration publique, 1969 — 1970 : P. 205.

(٢) راجع المواد ١٩ ، ٣٤ ، ٤٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكذلك المواد ١١ ، ٣٣ إلى ٤١ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

(٣) المادة الثالثة من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

ويترتب على نقل عبء القيام بالخدمات ذات الطابع المحلى إلى هذه المجالس نقل الموظفين الذين يباشرون تلك الخدمات اليها (١) .

وقد نص القانون من ناحية أخرى على أن تتولى كل وزارة بالنسبة إلى شئون المرفق المعنية به اصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، كما تتولى متابعة تنفيذ أعمال المجالس .. والتفتيش عليها فيما يخصها (٢)

وإذا كان توسيع اختصاصات السلطات المحلية يعد من الأمور المرغوب فيها تحقيقاً للامركزية الادارية بمزاياها المعروفة ، فان الملاحظ فى العمل هو عدم دقة توزيع الاختصاصات ليس فقط بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وانما أيضاً بين كافة الجهات التى تمارس نشاطها فى نفس الاطار الاقليمى (٣) إذ يعمل فى ذات النطاق كل من :

- فروع الوزارات الممثلة للسلطة المركزية .
- المجالس التنفيذية والشعبية فى المحافظات .
- المجالس المحلية فى المدن والقرى .
- وحدات اللامركزية المرفقية كالهيئات العامة والمؤسسات العامة .

---

(١) وجدير بالذكر أن المرافق المحلية تشمل الغالبية العظمى من المرافق العامة فى الدولة . أما المرافق التى يغلب عليها الطابع القومى فليست كثيرة وأهمها :

- مرفق الدفاع لمايقتضيه من تركيز الجهد الحربى وتوجيهه بطريقة سرية نحو صد العدو .
- مرفق الشئون الخارجية لمايستلزمه من انتهاج سياسة موحدة تجاه الدول الأجنبية .
- مرفق الأمن الذى تحتفظ السلطة المركزية فيه بالكلمة النهائية نظراً لخطورته على كيان الدولة وسلامتها . ولاتتمتع المجالس المحلية إزاءه إلا باختصاصات استشارية .
- مرفق التموين حتى تتمكن الدولة من توزيع المواد التموينية على كافة أرجاء الدولة دون أن تستأثر أى وحدة اقليمية بما لديها من هذه المواد .
- مرفق التعليم العالى لأن الكفاءات والامكانيات اللازمة لتشغيله يصعب توافرها الآن فى كل وحدة اقليمية على حده .

(٢) المادتان ٩٢ ، ٩٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ معدلا بالقانون ١٥١ لسنة ١٩٦١ ..

(٣) راجع : دكتور سليمان الطماوى : السلطات الثلاث - ١٩٧٣ ص ٥٧٩ .

– وتنظيمات الاتحاد الاشتراكى العربى .

ويجب تحديد اختصاص كل من هذه الجهات على وجه الدقة تحديداً يرفع ما بينها من تضارب ويزيل اللبس القائم فى الأذهان ، وينسق بين جهودها فى سبيل تحقيق الأهداف المرجوه .

وأيا كان مدى اختصاص وحدات الادارة المحلية أو دقة تحديده فان فان العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية يجب أن تظل فى اطار الوصاية الادارية . فتتولى السلطة المركزية التصديق على بعض قرارات السلطة المحلية أو رفضها رفضاً مسبباً دون أن يكون لها تعديل هذه القرارات أو الحلول محل السلطة المحلية فى اصدارها ، أو فرض ارادتها عليها . ففى احترام استقلال السلطة المحلية وعدم التدخل فى شئونها أكثر مما يجب ما يسمح لها بالاعتماد على نفسها والتمتع الحقيقى بشخصيتها المعنوية واستقلالها ويؤدى إلى حسن تربية أبناء الاقليم سياسياً ويدفعهم إلى الاخلاص فى العمل العام والتفانى فى خدمة مجتمعهم الصغير والكبير .

وليس فى ذلك أى خطر على تماسك الدولة أو وحدة الاتجاه فيها إذ تملك السلطة المركزية رفض التصديق على مالا يروق لها من قرارات محلية . كما يستطيع المشرع دائماً أن يضع ما يشاء من القوانين التى تحكم أعمال السلطات المحلية بالطريقة التى يراها أكثر ملاءمة

درجات السلطه المحليه :

عادة ما تتعدد درجات الأشخاص المحلية العامة وتتولى العليا منها بجانب السلطةالمركزية الاشراف والرقابة على الدرجات الدنيا . ويتساءل ذوو الشأن عن العدد الأمثل لدرجات الوحدات الادارية المحلية وهل من الأفضل أن تقتصر على درجتين أم ثلاثة أم أربعة . وقد اختلفت بلاد اللامركزية الادارية فيا بينها فى هذا الشأن. والحق أن العدد الأمثل لهذه الدرجات هو ذلك العدد الذى يستطيع التوفيق بين اعتبارين هما :

ـ وجوب تبسيط الاجراءات بقدر الامكان . مع ملاحظة أن الاجراءات تزداد تعقيداً كلما زاد عدد درجات الوحدات المحلية .

ـ كون ممثلي الوحدات الصغيرة أقوى مصلحة وأكثر معرفة من غيرهم بالمشاكل المراد مواجهتها وأكبر اتصالا بالمعلومات المتخذة أساساً لاصدار القرارات .

والقول بأن الخدمات العامة فى العصر الحديث تستلزم تكاليف كثيرة لا تطيقها الوحدات المحلية الصغيرة لا محل له إذا ما حسن توزيع الاختصاص بينهما بأن ترك أمر الخدمات الهامة ذات التكلفة لاختصاص الوحدات الأعلى وجعل ما دونها من اختصاص الهيئات المحلية الأدنى . وهذه الأخيره ليس من الحكمة الاستهانة بما يمكن أن تحققه من خدمات تدخل فى طاقتها . وليس يخاف على أحد ان الامكانيات المالية لأى دولة مهما عظمت انما ترجع فى تكوينها إلى ما يساهم به كل ممول وان قل شأنه ، وان خدمات الوحدات الصغيرة رغم ضعف امكانيات كل منها يمكن أن تؤدى فى مجموعها إلى خدمات جليلة لا يستهان بها على المستوى القومى . كما أنه يمكن من ناحية أخرى تدعيم الموارد المالية للوحدات المحلية ولو بتنازل السلطة المركزية لها عن بعض مواردها فى اطارها الاقليمى .

وقد ثار النقاش فى مصر حول التقسيم الثلاثى لوحدات الادارة المحلية وما إذا كان من الأفضل جعله رباعياً أم الابقاء عليه كما هو مع اعادة النظر فى تنظيم شئون المحافظات والمدن والقرى خاصة من حيث للعلاقات القائمة بينها .

ونتحدث فيما يلى عن :

ـ المناطق أو الأقاليم الاقتصادية .

ـ مجالس المراكز .

ـ الأحياء كأقسام ادارية .

(أ) المناطق أو الأقاليم الاقتصادية :

نصت المادة ١٦١ من دستور جمهورية مصر العربية على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز انشاء وحدات ادارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك» وتطبيقاً للفقرة الأخيرة من هذه المادة نصت المادة الثانية من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أنه «يجوز انشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وقد قويت الرغبة حديثاً فى انشاء تلك المناطق وذلك بدعوى الاستجابة إلى مستلزمات التكامل الاقتصادى بين المحافظات المتجاورة ، وعلى أساس تخطيط اقليمى أكثر قوة وواقعية . وقد أخذ مشروع قانون الحكم المحلى بذلك . وجدير بالذكر أن قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يجيز للمجالس المحلية أن تشترك فيما بينها فى انشاء وادارة المشروعات التى تعود بالنفع على الوحدات التى تمثلها (١) .

وهذه المناطق أو الأقاليم الاقتصادية التى يمكن أن تقسم اليها البلاد قد لا تتمتع بالشخصية المعنوية . وهذا هو الاتجاه السائد فى مشروع قانون الحكم المحلى . وفى هذه الحالة يكون القصد من اقامتها هو الاستفادة من التكامل الاقتصادى القائم بين الوحدات المحلية والتنسيق بين مشروعاتها والافادة من الأعمال المشتركة بينها . وهنا لا يكون انشاء هذه المناطق قد اتى بجديد يذكر إذ أن قانون الادارة المحلية يجيز كما سبق القول اقامة المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية . ويكون القصد من انشاء المناطق على هذا النحو هو مجرد زيادة امكانية اقامة المشروعات التى تعود بالنفع على عدة وحدات محلية وتدعيم التعاون بينها وذلك بالنظر إلى ندرة تطبيق نص قانون الادارة المحلية سالف الذكر .

---

(١) راجع نص المادة ٣٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ معدلة بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ بشأن الهيئات المشتركة لادارة هذه المشروعات .

وفى حالة عدم تمتع المناطق بالشخصية المعنوية يثور النقاش حول العلاقة بين الاقليم وبين المحافظات الداخلة فى اطاره وهل سيتولى الاقليم بجانب السلطة المركزية بالعاصمة ممارسة نوع من الوصاية الادارية عليها . وبأى صفة سوف يتسنى له القيام بذلك غير اعتباره فرع من فروع السلطة المركزية ؟ .

وقد تتمتع هذه المناطق بالشخصية المعنوية كما يطالب بعض الباحثين(١). وفى هذه الحالة تتواجد أربع أنواع من وحدات الادارة المحلية ذات الشخصية المعنوية هى الاقليم والمحافظة والمدينة والقرية . ويلاحظ ان الاقليم فى حالة الاعتراف له بالشخصية المعنوية يتمتع بكافة الامكانيات المترتبة على هذا الاعتراف . وإذا كانت نشأة الاقليم على هذا النحو تهدف إلى ادراك ميزة اقامة نوع من التكامل الاقتصادى بين المحافظات الداخلة فى نطاق كل اقليم فيجب الانتغافل تعقيد الاجراءات الضرورى الناشىء عن اقامة الاقليم كدرجة رابعة من درجات الوحدات المحلية . وهذا يمكن أن يؤدى إلى تأخير البت فى الأمور وإلى ظهور مزيد من عيوب البيروقراطية .

لذلك نرى أن حلول تقسيم رباعى محل التقسيم الثلاثى القائم لوحدات الادارة المحلية لا يزيد الأمر الا تعقيداً وان الأفضل هو اعادة تقسيم المحافظات تقسيماً من شأنه تقليل عددها وزيادة امكانيات كل منها وذلك لتفادى عيوب تقسيم المحافظات الحالى وأهمها عدم مراعاة الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لقيام وحدة محلية قوية متكاملة جغرافياً واجتماعياً واقتصادياً (٢) فمحافظات القناة الثلاث مثلاً – بور سعيد والاسماعلية والسويس – يتصور ان تندمج فى محافظة واحدة [illegible] الظروف لا يكاد يتجاوز عدد سكانها مليون نسمة(٣).

---

(١) دكتور طلال محمد حمدى : الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية ١٩٧٣ ص ٦١٧ ، ومابعدها .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى – الكتاب الأول – ١٩٧٣ ص٧٥ ومابعدها .

(٣) راجع الكتاب السنوى للاحصاءات العامة التى يصدر عن الجهاز المركزى التعبئة العامة والاحصاء .

وطبقاً لهذا الرأى تلمج المحافظات القائمة فيصبح عددها عشر محافظات أو أقل بدلا من خمس وعشرين محافظة .

ولهذا الرأى مزايا متعددة أهمها :

– قوة الامكانيات المادية والبشرية للمحافظة الكبيرة مما يمكنها من القيام بدورها فى خدمة مواطنيها على نحو أفضل .

– قيام عاصمة اقليمية كبيرة فى كل محافظة مما يخفف الضغط السكانى على القاهرة ويخلق نوعاً من التوازن فى توزيع الكفاءات العاملة فى اقليم الدولة .

– توفير كثير من النفقات الادارية الناتجة عن كثرة عدد المحافظات

– تبسيط توزيع الاختصاصات الاقليمية فى داخل الدولة .

(ب) مجالس المراكز :

أحسن مشروع قانون الحكم المحلى عندما استحدث نظام مجلس المركز كخطوة لتحقيق مزيد من اللامركزية . ويتولى رئيس مجلس المركز فى نفس الوقت منصب رئيس مجلس المدينة . وذلك بالنظر إلى أن القرية تحتاج إلى المدينة المجاورة لها رغم استقلالها عنها أكثر من حاجتها إلى المحافظة التى تتولى سلطة الرقابة والاشراف عليها . وطبقاً للنظام المقترح تنقل هذه السلطة إلى مجلس المركز فيكون أقرب من القرى الخاضعة لاشرافه وأوثق صلة بها .

(ج) الأحياء كأقسام ادارية :

قسم القانون (١) بعض المدن الكبرى كالقاهرة والاسكندرية ادارياً إلى احياء لكل منها مجلس قسم دون أن يعترف لها بالشخصية المعنوية . رغم

---

(١) أنظر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

أن بعض هذه الأحياء تكبر كثيراً من المدن المتمتعة بالشخصية المعنوية ــ فضلا عن القرى ــ سواء من حيث عدد السكان أو مساحة الأرض. وقد دفع ذلك بعض الفقهاء إلى المطالبة بالاعتراف لهذه الأحياء بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من نتائج مع قيام مجلس المدينة الكبيرة بالتنسيق بين اختصاصات مجالس الأحياء وتولى شئون المرافق العامة التى تؤدى خدماتها على مستوى المدينة بأسرها . وهذا يقتضى وضع نظام خاص للادارة المحلية فى المدن الكبرى .

ونحن لا نرى داعياً واضحاً للمطالبة بتمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية . إذ أن مجلس المدينة الكبيرة كفيل بممارسة وظيفته فى رعاية شئون هذه الاحياء . وذلك نظراً للظروف المواتية فى المدينة الكبيرة من حيث تلاصق الاحياء وترابطها وسهولة الاتصال بينها بل وذوبانها فى اطار المدينة إذا ما قورنت بالمدن الصغيرة المتباعدة أو القرى المتفرقة التى لكل منها ذاتيتها الواضحة وظروفها الخاصة . أما القول بأن سكان كل حى فى المدينة الكبيرة هم أكثر تمسكاً بمصالحهم وتعرفاً على حوائجهم ، فيرد عليه بأن مجالس الأحياء يمكن أن تقوم بدور هام فى هذا المجال رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ، إذا هى قوت العلائق بين اعضائها وسكان الحى الذى تعمل من أجله وعكفت على دراسة مشاكله لمحاولة ايجاد أفضل الحلول لها من ناحية ، وأحسنت نقل ما تتوصل اليه من نتائج إلى المسئولين من ناحية أخرى . أما تمتع الأحياء فى المدينة الكبيرة بالشخصية المعنوية فيخشى معه المساس بتكامل المدينة وتفتيت امكانياتها .

موارد السلطة المحلية :

وتستمد السلطة المحلية اللامركزية ما يلزمها من أموال من موارد متعددة منها اعانات السلطة المركزية أو ما تخصصه لها من اعتمادات ، ومنها الضرائب المحلية سواء انصبت على الأموال أو الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية ، ومنها الرسوم التى تحصلها هذه السلطة مقابل الانتفاع بالخدمات التى تقدمها كرسوم استهلاك الكهرباء والمياه ، ومنها الايرادات التى تحصل عليها

من أملاكها ومشروعاتها وكذلك التبرعات التى تأتيها من المواطنين الذين يدفعهم اليها شعورهم بعودة هذه التبرعات عليهم فى مجتمعهم الصغير نظراً لتمتع السلطة المحلية بذمة مالية مستقلة .

عوامل نجاح اللامركزية المحلية :

يتوقف نجاح اللامركزية الادارية على توافر عوامل متعددة نوجز أهمها فيما يلى :

١ — درجة نضج الشعوب وادراكها للحكمة من تمتع الوحدة الاقليمية بقدر من الاستقلال فى اطار المصلحة العامة للدولة . فأى نظام من الأنظمة الاجتماعية لا ينجح الا إذا تناسب مع ظروف البيئة التى يطبق فيها .

٢ — العلاقة السليمة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية وتظهر هذه العلاقة أولا فى توزيع الاختصاص بين السلطتين ثم فى ممارسة الوصاية الادارية من جانب الأولى على الثانية بطريقة صحيحة بحيث تضمن عن طريق الرقابة والاشراف نجاح هذه السلطات فى أداء مهامها ووحدة الاتجاه بينها وبين السلطة المركزية . وتقوم هذه الأخيرة بطريقة أو بأخرى بالمساعدة على توفير الامكانيات المادية والبشرية اللازمة للسلطات المحلية .

تقيم اللامركزية المحليه :

لتقييم نظام اللامركزية المحلية نتحدث عن مزايا هذا النظام وعيوبه :

(أ) مزايا اللامركزية المحلية :

للامركزية المحلية مزايا متعددة نستطيع ايجازها فيما يلى :

١ — التجاوب مع فكرة الديمقراطية وحرية الجماعات فى حكم نفسها. بنفسها . لذلك يقال ان اللامركزية الحقيقية لا توجد الا فى البلادالديمقراطية. بخلاف المركزية التى عاده ما تزدهر فى البلاد الديكتاتورية وابان الازمات

٢ — وضع مقاليد الأمور فى ايدى من هم أعلم بها . إذ عادة ما يكون ممثلى الهيئات المحلية أعرف من غيرهم بمشاكلهم وحاجات بيئتهم وأكثر حرصاً على مصالحها .

٣ — تخفيف العبء عن السلطة المركزية مع ما له من أهمية بعد التزايد الهائل فى الوظائف التى تضطلع بها الدولة الحديثة . وفى ذلك اقامة نوع من التوازن فى الدولة ، ومنع زيادة حيوية القلب على حساب الأطراف التى يمكن أن تصاب بالشلل .

٤ — تقوية الشعور بالمسئولية لدى سكان الوحدة الاقليمية وتشجيعهم على بذل الجهد والمال الذى سيعود بالنفع مباشرة على مجتمعهم الصغير ، هذا بالاضافة إلى المساعدة على تكوين القادة والسياسيين الذين يمكن أن يعدهم مرانهم على المستوى المحلى لتولى مناصب القيادة القومية فيما بعد. والأمثلة كثيرة فى البلاد المتقدمة على قادة محليين تولوا مناصب القيادةفى دولهم . بل انه قل أن يوجد السياسى الذى لم يبدأ نشاطه على مستوى أقليمه المحلى . وما أحوج بلاد العالم الثالث إلى القادة من ذوى الخبرة والمران .

(ب) عيوب اللامركزية الادارية :

للامركزية المحلية كذلك عيوب يمكن أن تظهر فى العمل منها :

١ — قد تؤدى اللامركزية إلى تفضيل المصالح المحلية على المصالح القومية وذلك إذا لم تؤد الوصاية الادارية على وجهها الصحيح .

٢ — انتخاب إعضاء السلطة المحلية لا يؤدى بالضرورة إلى اختيار ذوى الكفاءة فى الشئون الادارية كما أن اهتمام الناخبين بالانتخابات عادة

ما يكون قليلا فى البلاد المتخلفة(١)الا إذا تيقنوا انها حرة صادقة لا شائبة فيها .

٣ — اثبتت التجارب سقم ادارة المرافق بواسطة المجالس واللجان وضعف الشعور بالمسئولية بين أعضائها . لذلك فان نجاح الادارة بهذه المجالس يستلزم أن يكون الجهاز التنفيذى لها على جانب كبير من الكفاءة .

مستقبل اللامركزية المحلية :

ان تطور وظيفة الدولة الحديثة الذى صاحب زيادة اعبائها وتضخم عدد سكانها قد اتجه نحو تقوية مركز النشاط فى الدولة أيا كان نظام الحكم الذى تعتنقه أو تتخذه أساساً لتنظيم السلطة بها . فقد أصبحت السلطة المركزية فى عاصمة الدولة تتدخل بطريقة متزايدة فى مجال الهيئات المحلية . وباتت الاعتداءات على مبدأ اللامركزية — سياسية كانت أم ادارية — واضحة فى مختلف الدول مهما تناقضت نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ففى الولايات المتحدة الأمريكية لم يعد ثمة شك فى أثر تدخل الحكومة المركزية ليس فقط فى شئون الولايات وانما كذلك فى أمور السلطات المحلية فى داخل هذه الولايات (٢). وفى الاتحاد السوفيتى تؤدى المركزية السياسية التى يمارسها الحزب الواحد إلى سيطرته سيطرة فعلية كاملة على مختلف السلطات المحلية فى البلاد . وإذا كان هذا هو الحال فى الدول الفيدرالية فان الأمر أكثر جلاء وأسهل ادراكاً فى البلاد الموحدة كفرنسا حيث يتساءل البعض عما إذا كان نظام اللامركزية الادارية قد أصبح من أنظمة الماضى (٣). ويقال دفاعاً عن هذا الاتجاه انه إذا كانت المركزية بقلة اعتبارها للاستقلال

(١) أما فى البلاد المتقدمة فأن الاهتمام بمثل هذه الانتخابات يصل أحياناً إلى حد اثارة الاضطرابات كما حدث فى باريس بمناسبة الاستعداد لانتخابات المجالس البلدية بتاريخ ١٣ مارس سنة ١٩٧١ وكان من نتيجة مقتل أحد الأفراد واصابة آخرين .

(٢) راجع H. Dimock, G. Dimock L. Koening Public administration 1961, P. 118.

(٣) راجع Roland Drago, Cours de science administrative, 1965 — 1969. P, 125

المحلى لكل جزء من اقليم الدولة ولكل مجتمع محلى كان ينظر اليها فى الماضى كمظهر من مظاهر الأنظمة الدكتاتورية ، فان هذه النظرة قد تغيرت الآن ولم تعد المركزية تتنافى حتماً مع الأنظمة الديمقراطية التى قد ترى أن الحقوق والحريات العامة يجب أن تمارس على المستوى القومى بالنسبة لجميع مواطنى الدولة .

الا أن هذا الاتجاه الرامى إلى تقوية الهيئة المركزية حتى تستطيع مواجهة المشاكل المعقدة للدولة الحديثة يتنازعه اتجاه آخر مضاد يتمثل فى انتشار المبادىء الديمقراطية وتطلع الجماعات المحلية إلى التمتع بقسط من الاستقلال والذاتية فيما يتعلق بمصالحها القومية . ويبدو ذلك واضحاً حتى فى البلاد الموحدة كفرنسا حيث تعد مشكلة مقاطعة بريطانى **Bretagne** من أهم دوافع الرغبة فى اعادة النظر فى التنظيم الاقليمى للبلاد . هذا التنظيم الذى على مقربة منه وضعت الظروف السياسية حداً لرئاسة الزعيم الفرنسى شارل ديجول عام ١٩٦٨ .

والحق انه يمكن رفع التعارض بين الفكرتين واشباع الحاجة الدافعة إلى كل منها عن طريق توزيع السلطة والاختصاص بين الدرجة العليا فى سلطات الدولة وغيرها من الدرجات بأن يترك للأولى مسائل السياسة العامة المتعلقة بكيان الدولة ومستقبلها وتتولى الأخرى ما دون ذلك من أمور تخضع فيها أيضاً لرقابة ما يعلوها من سلطات .

ان الكيان الاقليمى كمرحلة وسط بين الكيان الفردى والكيان القومى قد وجد مكانه فى النظم الانسانية منذ زمن بعيد . ويكفى للتدليل على ذلك ان البرلمانات فى الدول المختلفة عادة ما تقوم على أساس تمثيل الوحدات الاقليمية . وذلك سواء أخذت الدولة بمبدأ سيادة الأمة أو اعتنقت مبدأ سيادة الشعب بما يترتب على هذا الأخير من سلطات يمكن أن يمارسها ناخبو كل دائرة انتخابية على ممثليهم (١) .

---

(١) راجع : **André Hauriou, Droit consitutionnel et institutions Politiques, 1968, P. 301 et Suiv.**

لذلك فانه لا يبدو من الصواب محاولة هدم نظام اللامركزية المحلية ، سواء فى البلاد المتقدمة التى اعتادت عليه وأصبح بالنسبة لشعوبها يمثل حقاً من العسير سلبه أو القضاء عليه ، أو فى البلاد المتخلفة التى يمكن أن تستفيد من مزاياه المؤكدة إذا هى أحسنت تطبيقه .

المبحث الثانى

عدم التركيز الادارى

المركزيه وعدم التركيز الادارى :

ان الأخذ بالنظام المركزى لا يمنع من وجود الهيئات المحلية أو الاقليمية خاصة كلما تضخم حجم الدولة . فالنظام المركزى قد يتسم بعدم التركز ويتضمن وجود هيئات محلية تتمتع بجانب من السلطة والاختصاص الا أن الهيئات تعد فروعاً للسلطة المركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع من حيث عامليها ونشاطها للسلطة الرئاسية للهيئة الحاكمة التى تبقى صاحبة الشأن فى تعين وعزل عاملى الهيئات المحلية ولها الولاية على نشاطها فتستطيع أن توسع نطاقه أو تضيق منه ، وتملك تعديل أو الغاء قراراتها لعدم مشروعيتها أو قلة ملاءمتها لما صدرت من أجله .

مفهوم عدم التركيز الادارى :

يقصد بعدم التركيز الادارى توزيع سلطة البت فى الأمور واصدار القرارات الملزمة بين رئيس السلطة الادارية وغيره من اعضاء نفس السلطة سواء كانت مركزية أم لا مركزية . ويتم عدم التركيز اما بتوزيع الاختصاص قانوناً واعطاء بعض المرءوسين حق ممارسة سلطات معينة دون رجوع إلى الرئيس . واما عن طريق تفويض السلطة بأن يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته لأحد مرؤسيه .

ويقابل عدم التركيز الادارى نظام التركيز الادارى الذى يتمثل فى حصر سلطة البت فى الأمور بيد الرئيس الادارى الأعلى ، سواء كان هذا

الرئيس هو رئيس الدولة أو الوزير أو احد مجالس الادارة . وسواء أكان النظام مركزياً أم لامركزياً . والواقع ان التركيز الكامل لا وجود له عملا فى أى بلد من البلاد .

انواع عدم التركيز الادارى :

قد يكون عدم التركيز الادارى داخلياً فيتم بانتقال السلطة من الرئيس أو الوزير إلى أحد مرءوسيه المقيمين معه فى مقر السلطة المركزية ، وقد يكون خارجياً فتنتقل السلطة من الرئيس المركزى فى العاصمة إلى أحد اعضاء السلطة الادارية المقيمين خارجها (١) .

ويمكن القول أيضاً بأن عدم التركيز الادارى قد يكون محلياً تنتقل به سلطة اصدار بعض القرارات من رئاسة الهيئة إلى فرع لها يختص بادارة احد الأقاليم ، وقد يكون مرفقياً تنتقل فيه السلطة إلى أحد رؤساء المرافق التابعة لها (٢) .

تقييم عدم التركيز الادارى :

لعدم التركيز الادارى مزايا متعددة.وتكاد تنعدم عيوبه إذا حسن تطبيقه

(أ) مزايا عدم التركيز الادارى :

نوجز أهم مزايا عدم التركيز الادارى فيما يلى :

١ — اختصار الاجراءات وسرعة البت فى الأمور مما يستتبع الاقتصاد فى الجهد والنفقات بدلا من إضاعة الوقت والمال فى تبادل المراسلات دون داع .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الادارى العربى — ١٩٦٧ ص٢٦٥ ومابعدها .

(٢) راجع Bernard Gournay, Introducton a la science administrative Armand Colin, 1970 P. 128.

٢ — تحقيق مبدأ تلازم السلطة والمسئولية وهو من أهم مبادىءالادارة. ذلك ان انفراد الرئيس بسلطة تصريف الأمور يؤدى إلى اثقال كاهله وتكدس الأعمال التى يلزم انجازها فى مكتبه فيضطر تحت ضغط وجوب تسيير شئون ادارته إلى التوقيع على ما يعرض عليه دون بحث أو دراسة ، فتكون النتيجة هى مسئوليته عن قرارات لم يكن له فيها سوى مجرد التوقيع بينما لا يسأل عنها صاحب السلطة الفعلية فيها وهو المرءوس الذى قام باعدادها وعرضها على الرئيس .

٣ — زيادة الفرصة لملاءمة القرارات الادارية لما تصدر من أجله من حالات . إذ أن وجود سلطة البت فى الأمور فى يد قريبة من المسائل المراد مواجهتها يجعل التعليمات التى تقوم عليها القرارات أكثر دقة وأقل عرضة للتزييف الذى يمكن أن تخضع له أثناء نقلها إلى الرئيس فى حالة التركيز .

(ب) اما عن عيوب عدم التركيز :

فالحق انه إذا أحسن الرئيس فى القيام بواجبه نحو مرءوسيه الذين انتقلت اليهم سلطة البت فى الأمور ليرى ويراقب ويصلح مما يعملون فان نجد لعدم التركيز الادارى من عيب ذو أهمية أو مأخذ يستحق الاعتبار . إذ أن عدم التركيز على النحو الذى سبق بيانه يحقق كما يقولون أهم مزايا اللامركزية الادارية ويتفادى فى الوقت نفسه ما يمكن أن ينشأ عنها من عيوب .

وجدير بالذكر ان شدة تركيز السلطة فى الادارات المصرية على اختلاف أنواعها يعتبر من أهم عيوب البيروقراطية واسعة الانتشار فيها ويستلزم تقدم هذه الادارات اتخاذ التدابير اللازمة لحسن توزيع سلطة اصدار القرارات بين الرؤساء والمرءوسين .

المبحث الثالث

رقابة الدولة وجدوى الديمقراطية

ان قيام السلطة المحلية بواجباتها على خير وجه فى خدمة المجتمع الصغير الذى تعمل فيه يحتاج بالاضافة إلى الرقابة الفعالة — أيا كان لونها — من جانب المختصين فى الدولة إلى نوع من الممارسة الفعلية للديمقراطية البناءة ، يساهم عن طريقها كل ذى جهد فى رفع مستوى الجماعة التى يعيش فيها .

مدى الرقابه على الهيئات المحليه :

ان أى تنظيم يحتاج فى قمته إلى سلطة عليا واحدة تتولى الرقابة والاشراف عليه وتهديه إلى طريق الهدف المنشود الذى قام من أجله . وقد أصبح ذلك من المبادىء التى لاجدال فيها فى علم الادارة . بل أن علماء الاديان كثيراً ما يقدمون هذه الفكرة كدليل على وجود ووحدة الله ، وهو المنظم الأعلى للكون .

ويختلف مدى السلطة التى تباشرها الدرجة الأعلى على الدرجة الأدنى من درجات السلم الادارى حسب طبيعة العلاقة بين الدرجتين :

(أ) ففى نظام الوصاية الادارية تمارس السلطة المركزية نوعاً من الرقابة والاشراف على سلطة ادارية أخرى متمتعة بالشخصية المعنوية . وتعتبر الوصاية الادارية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية . وتهدف بالاضافة إلى الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها إلى ضمان حسن سير المرافق العامة فى مجال نشاط السلطة المحلية . وذلك لكى لا تمس سلامة الدولة أو يختل سير المرافق العامة التى يديرها الشخص المحلى لعدم كفاية امكانياته المادية أو المعنوية ، أو الاهمال وتقصير العاملين فيه . وينظم القانون سبل الوصاية الادارية وطرق ممارستها . وقد تنصب الرقابة على العاملين فى السلطة المحلية فيما يمس تعينهم وعزلهم . وقد تتعلق بقرارات هذه السلطة فتأتى فى صورة ترخيص سابق أو تصديق لاحق . وعادة ما يقصد من ذلك رقابة ملاءمة القرار للحالة التى صدر لعلاجها . ويمكن أن تتمثل الرقابة فى جواز الغاء

هذه القرارات لتراقب السلطة المركزية فضلا عن ملاءمتها مشروعيتها ، وحتى لا تأتى قرارات السلطة المحلية على خلاف السياسة العامة للدولة (١) .

وتخصص السلطة المركزية احد أقسامها الادارية — التى قد تكون وزارة بأكملها — لرعاية شئون الحكم المحلى وما يتصل به من علاقات والتنسيق بين أعمال السلطات المحلية والسلطة والمركزية وفروعها فى الأقاليم .

(ب) وفى نظام السلطة الرئاسة — وهى تمارس بين أعضاء نفس الشخص المعنوى — يحق للرئيس توجيه مرءوسيه واصدار التعليمات الملزمة لهم . وله الغاء وتعديل أعمالهم . كما أن من اختصاصه توقيع الجزاءات عليهم سواء تمثلت هذه الجزاءات فى عقاب عن خطأ ارتكب كما هو الحال فى الجزاء التأديبى أم ظهرت فى ثواب يكافأ به المجد فى العمل كما هو الحال فى الترقية بالاختيار أو منح المكافآت التشجيعية . وليست سلطة الرئيس على مرءوسيه فى حاجة إلى نص قانونى صريح كما هو الحال فى الوصاية الادارية (٢) وانما هى موجودة فى جميع الأحوال وتقتضيها طبيعة التنظيم الادارى ذاته .

الديمقراطيه كوسيلة للتقدم :

ان التمسك بالديمقراطية بل وتقديسها لدى الكثيرين لا يرجع فقط إلى كونها تتضمن الحقوق الطبيعية لكل انسان كما كان يقال ولا يزال شائعاً بين الناس وانما يرجع فى الحقيقة أيضاً إلى ما لها من فائدة عظيمة لا يمكن تجاهلها أو غض النظر عنها فى حياة أى مجتمع من المجتمعات . وتتمثل هذه الفائدة فى كون الديمقراطية هى الوسيلة المثلى لادراك أفضل الحلول للمشاكل العامة لأى جماعة تربطها مصالح مشتركة . وذلك بما تتضمن من حرية الرأى والنقد والنقاش وتبادل وجهات النظر مما يسمح بتمييز الصالح من الطالح فى أى قرار يراد أن يتخذ . فانفراد أحد الأشخاص أو عدد قليل منهم بسلطة البت

---

(١) راجع Vedel المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٨٧ .

(٢) راجع
Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1965, P. 284.

فى أمور الجماعة دون معارضة أو جدل يؤدى لا محالة — إذ ليست العصمة للبشر — إلى الوقوع فى اخطاء قد تكثر وقد يتمادى صاحبها فيها إلى أن يدرك ان حدث — بنفسه العيب الذى أحاط برأيه أو يعود إلى ضميره فيمنعه من الاستمرار فى غيه ، فينقد نفسه نقداً ذاتياً ويحاول إذا خشى عاقبة أمره العوده إلى طريق الصواب (١) . وقلما يحدث ذلك فى العمل لأن الانسان لا يحيط بكل شيء مهما أوتى من ذكاء وقدرات ، ولا يرى المرء عيب نفسه خاصة وان السلطة نشوه تعبث بالرءوس .

وليس من شك ان فى التطبيق السليم للديمقراطية على المستوى المحلى وهو الذى يعنينا فى هذا المجال — بما يتضمنه من اشراك ابناء الاقليم اشراكاً حقيقياً فى شئون اقليمهم يمكن أن يؤدى ليس فقط إلى الكشف عن أفضل وسائل الادارة والتنفيذ وانما كذلك إلى بيان أجدى سبل التقدم فى منطقتهم بصفة عامة .

ممارسه الديمقراطيه :

وليست الديمقراطية الحقيقية هى مجرد شعار قد ينادى به أكثر الناس بعداً عنها ليستتر وراء ماله من عبير خلاب ، أو أعمال ساذجة يمارسها من لا يعرف معناها من الناس ، ولكنها ممارسة فعلية للشئون العامة وإبداء حر وصريح للرأى فى المسائل التى تخص الجماعة من جانب من هو أهل لذلك .

والحق ان الممارسة الفعالة للديمقراطية لا تتم الا بواسطة من لديه الامكانيات المادية والمعنوية اللازمة لها . فكما يقال فى البلاد الاشتراكية أن الديمقراطية لا معنى لها بالنسبة لمن لا يجد وسائل العيش الكريم ، فانها كذلك لا تستجيب إلى الحكمة منها إذ لم يحظ من يتمتع بها فضلا عن الضمانات الأكيدة بقسط من الوعى يسمح له بادراك الأمور التى يجب أن يعمل من أجلها. واذ كانت الديمقراطية الآن غير مباشرة فى أغلب الأحوال لضخامة

---

(١) نحن لانوافق على تعبير النقد الذاتى الذى جاء بالمادة رقم ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية . راجع فى ذلك مولفنا «القانون الدستورى» عام ١٩٧٣ ص ٩٨ .

حجم الدولة الحديثة ، فان ممثلى الشعب على اختلاف مستوياتهم يجب أن يكونوا على جانب لائق من الثقافة والدراية يساعد على المساهمة البناءة فى العمل العام الذى لا يفتأ يزداد تعقيداً . وليس فى ذلك اعتداء على حق غير ذوى المعرفة أو افتئات على مبدأ المساواة بين المواطنين فلم تكن المساواة يوماً ما مبدأ مطلقاً سواء من الناحية الطبيعية أو الاجتماعية . فمن الوجهة الطبيعية يتفاوت الناس من الناحية المادية والمعنوية قوة وادراكاً . ومن الوجهة الاجتماعية يختلف الناس فى مراكزهم ومواردهم حتى فى أكثر الدول اشتراكية . فالمساواة نسبية تقوم عندما تتشابه ظروف وامكانيات من يخضع لها . واعضاء المجتمع ليسو انتاج قالب واحد بل إن أعضاء الجسم الواحد تختلف فيما بينها من حيث الأهمية والوظيفة .

فيجب إذن أن يتولى الشئون العامة سواء كانت سياسية أم ادارية وأيا كان مستواها من أعضاء المجتمع من هو أهل لها أو بعبارة أخرى أن يتولى أمر الناس خيارهم وذلك لصالح الجماعة بأسرها حكاماً ومحكومين .

خاتمة

ان تركيز السلطة تركيزاً مطلقاً فى يد الهيئة المركزية وان أمكن تصوره نظرياً لا يمكن أن يتحقق فى العمل فالوزراء فى عاصمة الدولة لا يستطيعون تصريف كافة شئونها فى شتى المجالات وعلى مختلف المستويات . كما أنه من الصعب على الهيئة المركزية معرفة حاجات الجماعات المحلية لتوافق بينها وبين ما تتخذ من قرارات .

وقد رأينا فيما تقدم أن نظامى اللامركزية الادارية وعدم التركيز الادارى يعتبران أسلوبان من أساليب الادارة يقصد بهما توزيع السلطة على أجهزة الادارة المختلفة فى الدولة على نحو أفضل وليس ثمة تعارض أو تقابل بين النظامين ، فيمكن الأخذ بهما معاً ليؤديا — إذا حسن تطبيقهما — إلى زيادة الكفاءة الادارية ورفع انتاجية المرافق العامة .

فبذلك يمكن الاستفادة ليس فقط من المزايا المشتركة لنظامى توزيع السلطة وانما كذلك من المزايا الخاصة التى يقدمها كل نظام . فاللامركزية تتجاوب مع الأفكار الديمقراطية وتعتبر من أهم الوسائل لتربية القادة السياسيين كما أن المصالح المحلية التى تحققها تهم الدولة بأسرها فى نهاية الأمر ولو بطريقة غير مباشرة . وفى عدم التركيز — بالاضافة إلى الاقتصاد فى الوقت والنفقات يتولى الأمور العامة فنيون موهلون أكثر كفاءة فى أداء أعمالهم من المنتخبين فى نظام اللامركزية ، ويقتربون من الوقائع والبيانات التى يصدرون على أساسها القرارات وذلك دون خشية تعدد الاتجاهات أو تكفك الدولة نظراً لخضوعهم لسلطة رئاسية واحدة .

ولا تعارض بين حاجة البلاد المتخلفة إلى النمو السريع والانتفاضة من مراحل التأخر والخلاص مما تمر به من ازمات ، وبين توزيع السلطة توزيعاً لائقاً بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية بها . فتقبض الأولى على زمام

كل خطب جسيم وتضع الخطوط العريضة لكل تنظيم ، تاركة للهيئات المحلية أيا كانت طبيعتها نوعاً من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية في اصدار القرارات الأكثر تحديداً . وذلك حتى تأتى هذه القرارات أكثر ملاءمة واتفاقاً مع ظروف واحتياجات مناطق تنفيذها . وحتى تستفيد الدولة من كل جهد محلى أو قومى يساهم بنصيب فى تحقيق التقدم الذى تسعى اليه . كل ذلك دون أن تنسى الهيئة المركزية واجباتها الهامة فى الرقابة والاشراف على السلطات المحلية وفى توجيه وارشاد فروعها بالأقاليم .

السرية فى أعمال السلطة التنفيذية

دكتور
ماجد راغب الحلو
مدرس القانون العام بكلية الحقوق
بجامعة الاسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

« وان تجهر بالقول فانه
يعلم السر واخفى »

صدق الله العظيم

تقـــديم

من السهل الكتابة فى أحد موضوعات البحث المألوفة التى سبقت دراستها وأفاض فيها الفقهاء ،وكثرت بشأنها المراجع . ورأيت على خلاف ذلك أن المصلحة العلمية تقتضى تناول موضوعات جديدة يمكن أن تجيب على تساؤلات قائمة فى الأذهان . أو تسد ثغرة فى المكتبة القانونية ، أو تتضمن حلا لمشكلة ماثلة ، أو اضافة لشىء جديد . ولا شك أن فى ذلك ما فيه من مشقة وصعوبات أهمها نقص المراجع العلمية وضرورة تكملة هذا النقص بمجهود ذهنى مضاعف . غير أنه لا ضير ، والمشقة هى سنة الله فى الحياة الدنيا .

وانطلاقاً من هذا الاعتبار ، وقع اختيارى على «السرية فى أعمال السلطة التنفيذية» كموضوع لبحث جديد . ويكفى للتدليل على ما فى هذا الموضوع من تجديد وندرة فى المراجع أننى لم أجد فيما قرأت أثناء اعدادى للبحث مرجعاً واحداً ، بل لم أجد باباً أو فصلا أو مبحثاً أو مطلباً أو فقرة فى مرجع تحمل نفس هذا العنوان .

لذلك فقد حاولت أن أستقى معلومات البحث من بين سطور المراجع والقوانين ، ومن خلال عمليات التأمل والتفكير ، ودراسة الواقع العملى . وأدعو الله مخلصاً أن يوفقنى فى ادراك بعض ما يمكن أن يدرك فى مجال هذا البحث الجديد . فإنه سبحانه وتعالى هو نعم المولى ونعم النصير ، ولاحول ولا قوة الا بالله العلى العظيم .

مقدمـــــة

١ ـ المقصود بالسرية فى أعمال السلطة التنفيذية :

السرية أو السر فى اللغة العربية كلمة تعنى ما يكتمه الانسان فى نفسه . وجمع السر أسرار . يقال «صدور الأحرار قبور الاسرار»(١). وعكس السر هو الجهر والعلانية . يقول المولى تعالى «وهو الله فى السماوات وفى الأرض يعلم سركم وجهركم» (٢) . ويقول سبحانه «قل لعبادى الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سراً وعلانية» (٣) .

أما السلطة التنفيذية فتتكون فى الأنظمة البرلمانية من رئيس الدولة ومجلس الوزراء (٤) ، وفى النظام الرئاسى من رئيس الدولة ومعاونيه (٥) . ويتمثل دور السلطة التنفيذية فى الدولة الحديثة بصفة عامة فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وقد نص دستور جمهورية مصر العربية

---

(١) قاموس المنجد فى اللغة والاعلام – دار المشرق ببيروت – الطبعة الحادية والعشرون ص ٣٢٨ .

(٢) الآية رقم ٣ من سورة الأنعام .

(٣) الآية رقم ٣١ من سورة ابراهيم .

(٤) راجع فى ذلك مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية – ١٩٧٤ ص ٣٢٣ ومابعدها. الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسيةوالقانون الدستورى ص ٣٣٤ . الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى – ١٩٧١ ص ٢٥٢ ومابعدها .

(٥) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 4e éd., P. 88et suiv.

لسنة ١٩٧١ فى الفصل الثالث منه تحت عنوان «السلطة التنفيذية» فى المادة رقم ١٣٨ على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور» .

ونقصد بأعمال السلطة التنفيذية كافة الأعمال التى تقوم بها هذه السلطة بصرف النظر عن طبيعتها ، وسواء أكانت ضمن تلك التى يطلق عليها أعمال الادارة أم دخلت فى اطار ما يسمى بأعمال الحكومة أو السيادة .

وأعمال السيادة هى طائفة من أعمال السلطة التنفيذية أخرجها القضاء الادارى الفرنسى من ولايته لأسباب تاريخية تتعلق بوجوده وسلطاته (١) ، ونص عليها المشرع المصرى صراحة بالنسبة لكل من القضاء العادى والادارى على السواء (٢) .

ونحن نرى أن النصوص المتعلقة بأعمال السيادة فى كل من القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية و ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المنظم لمجلس الدولة ، تعتبر نصوصاً غير دستورية يجب الغاؤها . وذلك لمخالفتها للمادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ التى تنص على أن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا . ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء» . وكذلك المادة ٦٤ التى تقضى بأن « سيادة القانون أساس

---

(١) راجع :

F.P. Benoit, Le droit administratif français, 1968, P. 418 et suiv. ; A. De Laubadère, Traité élémèntaire de droit administratif, 4° éd, t. I, P. 235 et suiv.

(٢) تنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لاتختص محاكم مجلس الدولة بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة » وتقضى المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بأنه « ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى أعمال السيادة» . أنظر رسالة الدكتور عبد الفتاح ساير داير : نظرية أعمال السيادة - ١٩٥٥ ص ١٣ وما بعدها .

الحكم فى الدولة» والمادة ٦٥ التى تنص على أن «تخضع الدولة للقانون» . فمع كل هذه النصوص الدستورية الصريحة يجب أن تخضع كافة أعمال الدولة للقانون . ومن الخطأ ومخالفة الدستور أن يقر المشرع بعد كل هذه الأحكام أعمال السيادة لينتقص بها من مبدأ المشروعية رغم أن السيادة هى للقانون، وليست لأعمال أى سلطة من سلطات الدولة (١) .

ويقصد بالسرية فى أعمال السلطة التنفيذية اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة ، سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية . وسواء تم هذا الاخفاء باتخاذ موقف سلبى عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم وجودها ، أم باتخاذ موقف ايجابى بواسطة الكذب وذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق . وبصرف النظر عن الدافع إلى اخفاء الحقيقة وهل هو شريف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، أم وضيع يرمى إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام . وسواء كانت الحكومة تخفى هذه المعلومات عن جمهور المواطنين فقط ، أم كانت تخفيها حتى عن أغلب العاملين فيها .

٢ ـ أهمية السرية فى أعمال السلطة التنفيذية :

ولموضوع السرية فى أعمال السلطة التنفيذية أهمية كبيرة فى حياة الحكومات والشعوب جميعاً . إذ من ناحية تمكن السرية الحكومات بحق أو بغير حق من اتيان مالا تنجح فى القيام به جهراً من أعمال يقتضيها الصالح

---

(١) راجع مذكراتنا فى القضاء الادارى – ١٩٧٥ ص ٢٥ ومابعدها .

ولم يقل بهذا الرأى على حد علمنا أحد من الفقهاء المصريين راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية طبعة ١٩٧٣ ص٦٥٥ ومابعدها . الدكتور سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى – ١٩٧٤ ص ٢٧٨ ومابعدها . الدكتور فؤاد العطار : القضاء الادارى ص ٥٢٧ . الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة ١٩٧٠ص ٦٦٥ وما بعدها سيما ص ٧٤٨حيث يرى المؤلف وجوب التضييق من إطار أعمال السيادة وامكان التعويض عنها دون الغائها . الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة – ١٩٧٠ ص ٣٣٠ – الدكتور محمود حافظ : القضاء الادارى – ١٩٦٦ ص ٥٠ .

العام أحياناً ، وتصل إلى حد الجرائم فى حق الشعوب أحياناً أخرى . ومن ناحية أخرى تفوت السرية على الشعوب حقها فى فرض رقابتها على حكوماتها وتمييز الخبيث من الطيب فى تصرفاتها ، حتى تضع حداً لما يضر من أعمال، وتؤيد ما ينفع الناس ويمكث فى الأرض . وكم أساءت الحكومات التصرف فاتخذت سراً من الأمور التى لاتجرؤ على اتخاذها علناً ما ألحق الضرر بالدولة أو هوى بها إلى أسفل سافلين ، دون أن تطلع عليها الشعوب فى الوقت المناسب لتتمكن من مواجهتها . وكم فضل الحكام مصالحهم الخاصة على مصالح الدولة متوسلين بالأعمال السرية التى يصعب على المواطنين ادراكها والكشف عن حقيقتها .

وقد لعبت السرية فى الماضى القريب دوراً بالغ الخطورة فى حياة الجمهورية المصرية . فقامت السلطة التنفيذية بكثير من الأعمال السرية المنحرفة ضربت فيها بالمصلحة العامة عرض الحائط واعتدت بها على أشخاص المواطنين وأموالهم (١) . ووصل تفشى السرية وتفضيل العمل فى الخفاء إلى حد اقامة جهاز سياسى سرى يعمل لصالح هذه السلطة ، هو التنظيم السرى للاتحاد الاشتراكى العربى . ذلك التنظيم الذى كان أعضاؤه غير معروفين للناس ، وتمثلت مهمتهم الأساسية فى مساندة الحكام والمحافظة على النظام القائم بوسائل خفية أهمها التجسس على الناس تمهيداً للتنكيل بهم (٢) .

ويخشى عادة من النشاط السرى بصفة عامة نظراً لصعوبة أو استحالة خضوعه للرقابة ، فضلا عن الشك فيه أو فى الأهداف التى يرمى اليها . إذ غالباً ما تخفى السرية أعمالا أو أهدافاً لا يليق الجهر بها (٣) . لذلك حرم

---

(١) وقد اعترفت ورقة أكتوبر التى قدمها رئيس الجمهورية إلى الشعب فى شهر ابريل عام ١٩٧٤ بذلك ، فجاء بها تحت عنوان «حركة التصحيح فى مايو عام ١٩٧١» ما يلى :

«كان لابد أن يشعر كل مواطن أنه مسئول عن أقدار بلاده بقدر مسئولية سواه ، وأن قضاياه الأساسية تناقش أمامه علانية ، وأنه لاتوجد وصاية تمارس عليه فى الخفاء».

(٢) وذلك بطبيعة الحال فضلا عن أجهزة الأمن السياسى ومالها من دور خطير فى هذا المجال .

(٣) يقول الله تعالى فى كتابه العزيز «لا يحب الله الجهر بالسوء من القول إلا من ظلم» .

دستور جمهورية مصر العربيةعلى المواطنين اقامة جمعيات ذات نشاط سرى، فقضت المادة ٥٥ منه على أنه «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون ، ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكرى» .

ويهمنا كثيراً فى هذا البحث أن نبين متى تكون السرية مرفوضة ومتى تكون على العكس واجبة فى أعمال السلطة التنفيذية . ما هو معيار التمييز بين نوعى السرية ؟ وما هى على وجه التحديد صور الأعمال السرية التى تتنافى مع المصلحة العامة وتلك التى تتفق معها ؟ فاذا اهتدينا إلى التفرقة بين السرية الخبيثة والسرية الحميدة فما هو السبيل إلى كشف الأولى وفض خفائها لمحاسبة المسئولين عما اقترفوه من أعمال ضارة بالمجتمع ؟

٣ ـ خطورة دور السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هى فى الأصل الهيئة التى تتولى الوظيفة التنفيذية للدولة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . ذلك المبدأ الذى ينسب إلى مونسكيو (١) ويتلخص فى أن للدولة وظائف ثلاث:هى الوظيفة التشريعية وتتركز فى وضع القوانين ، والوظيفة التنفيذية وتتمثل فى تنفيذ هذه القوانين ، والوظيفة

= ومعنى ذلك أن الله لا يرضىالناس أن يجهروا بالسوء إلا فىحالة واحدة هى حالة الظلم .فلمن ظلم أن يجهر بالسوء ويعلنه على الملأ بأعلى صوته مطالباً برفعه ومنعه . راجع الآية رقم ١٤٨ من سورة النساء .

(١) راجع :

Montesquieu : L'Esprit des lois, 1748, livre XI, ch. VI.

وليس مونتسكيو هو أول من تكلم عن السلطات الثلاث فى الدولة فقدسبقه اليه منذزمن بعيد الفيلسوف اليونانى أرسطو . راجع مؤلف الدكتور السيد صبرى : حكومة الوزارة ١٩٤٤ — ١٩٤٥ ص ٨ وراجع مؤلف الدكتور محمد بدر : تاريخ النظم القانونية والاجتماعية — ١٩٧١ ص ١٦٤ — ١٦٥ .

وراجع أيضاً :

R. Monier, G. Cardascia et J. Imbert : Histoire des institutions et des faits sociaux des origines à l'aube du Moyen Age, P. 149 et suiv.

القضائية وتبدو فى الفصل فى المنازعات (١) . ويجب أن تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف هيئة مستقلة فلا تتجمع فى يد سلطة واحدة لكى لا يكون الحكم مطلقاً دكتاتورياً تهدر فيه الحقوق والحريات .

وقد ساد الاعتقاد فى البداية أن مهمة السلطة التنفيذية تنحصر فى تشغيل مرافق الدولة فى اطار القوانين التى تقررها السلطة التشريعية . وذلك ليس فقط عن طريق اتخاذ القرارات الفردية تطبيقاً للقواعد العامة على الحالات الخاصة ، وانما أيضاً باتخاذ الأعمال المادية اللازمة لذلك (٢) . فضلا عن القيام بكل الأعمال القانونية التى ليس لها صفة العمومية والتجريد ، بما فيها القرارات السياسية الداخلية ، والقرارات الدبلوماسية رغم أهمية كل منها .

غير أن التطبيق العملى لمبدأ الفصل بين السلطات مع ما انطوت عليه صياغة مونتسكيو للمبدأ من غموض (٣) ، قد أدى من ناحية إلى خلق نوع من التعاون بينها ، ومن ناحية أخرى إلى توسيع اختصاص السلطة التنفيذية فلم يعد دورها يقتصر على النهوض بوظيفة تنفيذ القوانين ، وانما تعدى ذلك بكثير . فقامت بوضع اللوائح (٤) وهى قواعد عامة مجردة تعتبر قوانين

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور ثروت بدوى : مبادىء القانون الادارى - المجلد الأول طبعة ١٩٧٠ . ص ٦٣ ، ٦٤ .

(٢) راجع :

R. Carré de Malberg Contribution à la théorie générale de L'Etat, t. II, P. 6 et suiv.

(٣) راجع :

André Hauriou : Droit consitutionnel et institutions politiques, 1968, P. 207.

(٤) ووصل الأمر فى ذلك إلى حد مخالفة النصوص الدستورية المحددة لاختصاص السلطة التنفيذية وهذا هو ماحدث بالنسبة لدستور الأول للثورة الفرنسى الصادر عام ١٧٩١ .

راجع فى ذلك :

وراجع أيضاً :

P. BASTID, Cours de droit constitutionnel, 1964 — 1965. L'Assemblee nationale de 1789 — 1891, P. 221 et 252.

G. Burdeau, Remarques sur la classification des fonctions étatiques, R.D.P., 1945, P. 102.

من الناحية الموضوعية (١) . بل وحدث فى بعض الدول — كفرنسا منذ صدور دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨ — أن قلبت الأوضاع التقليدية وباتت السلطة التنفيذية هى صاحبة الولاية العامة فى المسائل التشريعية . وانحسر اختصاص البرلمان التشريعى فى مسائل محددة على سبيل الحصر (٢) وأخذت السلطة التنفيذية تزداد قوة مع مرور الزمن،ويعظم دورها فى الدولة يوماً بعد يوم سيما كلما زادت المشاكل والأزمات (٣) ، حتى أصبحت تسميتها بالسلطة التنفيذية لا تتفق مع طبيعتها بشكل ظاهر الوضوح (٤) . ويحدث فى كثير من الأحيان أن تؤدى الظروف إلى سيطرة رئيس هذه السلطة بقوة نفوذه أو حكمة قيادته عليها، وبالتالى على مقاليد الحكم فى الدولة.

---

(١) راجع بحث الدكتور محسن خليل : علاقة القانون باللائحة — دراسة مقارنة مجلة الحقوق — السنة الرابعة عشرة — ١٩٦٩ العددان الثالث والرابع .

(٢) راجع المادتين ٣٤ ، ٣٧ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسى .

وراجع :

De Soto, La loi et le règlement dans la constitution du 4 octobre 1958. R.D. P. 1959, P. 263.

(٣) راجع :

Giraud, La constitution du 4 octobre 1958 et la pratique de cette constitution, R.D.P., 1961, P. 1006.

(٤) راجع :

G. Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1963, P. 138 — 139.

حيث يقول المؤلف :

"Il est impossible de prétendre que l'autorité qui tient entre ses mains l'avenir du groupe et qui exige pour son parfait exercice le génie de l'homme d'Etat n'accomplit, au point de vue juridique, qu'une tâche d'exécution. Admettons même qu'il ne faille pas entendre le terme exécution dans un sens trop étroit, il reste que le mot est mal choisi et que, si la fonction du gouvernement excède l'exécution proprement dite, il faut la ranger dans une catégorie juridique spéciale ».

وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية هى سلطة القيادة والتوجيه فى الدولة ، وتقلص دور السلطة التشريعية إلى مجرد وضع بعض الحدود العامة لنشاط الحكومة مع مراقبة هذا النشاط . فقد زاد دور الحكومة فى المجال التشريعى فى كافة بلاد العالم . ويكفى للتدليل على ذلك أن نعلم أن نسبة ٩٠٪ من القوانين فى انجلترا تنشأ عن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة . ومن ناحية أخرى فان القوانين قد أصبحت تقتصر على مجرد وضع الاطار أو الخطوط العريضة للموضوع المراد تنظيمه تاركة للحكومة بما لديها من خبرة ومعرفة فنية وضع ما تشاء من تفصيلات بما تصدره من قرارات عامة لا تختلف عن القوانين من الناحية الموضوعية . وبذلك أصبحت الوظيفة التشريعية مقسمة من حيث الممارسة الحقيقية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (١) .

وقد وصل الأمر إلى حد أن أصبحت السلطة التنفيذية فى أغلب الأحيان هى صاحبة السيطرة على السلطة التشريعية . ففى البلاد الديموقراطية تكون السلطة التنفيذية هى صاحبة الأغلبية البرلمانية ، إذ أن رجالها هم زعماء حزب أو أحزاب الأغلبية ، وبالتالى يكون البرلمان خاضعاً لتوجيهاتها ما لم يحدث انشقاق فى صفوف هذه الأغلبية(٢). وفى البلاد الدكتاتورية — سواء أكانت متخلفة أم شيوعية — تتمتع الهيئة التنفيذية ، بل وأحد رجالها على وجه الخصوص ، بالسلطة المطلقة أو شبه المطلقة دون منازع ، ولا يكون البرلمان سوى جهاز تابع يوافق على ما يملى عليه من قوانين . وبذلك لم يعد الهدف من مبدأ فصل السلطات — وهو أن السلطة توقف السلطة — يتحقق الا بوجود المعارضة المنظمة التى تستطيع أن تجابه الحكومة بما لها من أغلبية برلمانية وتكشف أمرها أمام الشعب وتوقفها عند حدودها وتكون على استعداد لخلافتها فى

---

(١) ديفرجية — المرجع السابق ص ١٧١ ومابعدها .

(٢) راجع مؤلف جورج بوردو سالف الذكر ص ٢٢٧ .

الحكم. وبدون المعارضة لا يمكن أن تنتظم الأمور أو تصان الحقوق وصدق الله الحكيم إذ يقول :

«ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض» (١) .

وقد ظهر تقسيم جديد لسلطات الدولة ـ لعله الأقرب إلى الواقع فى العصر الحديث ـ يميز بين سلطتين اثنتين فقط (٢) :

ـ السلطة السياسية وتتولى وضع السياسة العامة للدولة، وتحديد الأهداف المراد ادراكها عن طريق اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالمبادىء التى يجب السير على هداها والسبل التى ينبغى سلوكها .

---

(١) الآية رقم ٢٥١ من سورة البقرة .

(٢) راجع :

Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1965, P. 174.

ويقول المؤلف فى تقييمه التقسيم الثلاثى التقليدى لسلطات الدولة :

On peut se demander si, en pratique, la distinction du législatif et de l'exécutif n'est pas en train d'évoluer vers cette distinction du pouvoir "politique" (Le pouvoir de prendre les décisions de principe) et du pouvoir "administratif" (pouvoir de les préciser, de les adapter, de les appliquer). De plus en plus, la loi proprememt dite se réduit à poser les principes de base et les orientations d'ensemble: le gouvernement agissant à l'intérieur de ce cadre. D'autre part, la distinction fondamentale réside moins dans le caractère général ou individuel des décisions que dans leur importance politique».

- والسلطة الادارية التي تقوم بتنفيذ هذه السياسة وتحقيق تلك الأهداف ومواءمة القواعد العامة مع الحالات الخاصة ، مستخدمة ما تحت يديها من امكانيات مادية وبشرية .

وإذا كانت الدساتير الحديثة لم تتحدث - حتى الآن - صراحة عن السلطة السياسية والسلطة الادارية فانها تتعرض أحياناً للوظيفتين . وبالبحث وتقصى الحقائق يلاحظ أن السلطة التنفيذية من بين سلطات الدولة كلها هي التي تفوز بنصيب الأسد في الوظيفة السياسية فضلا عن انفرادها باعباء الوظيفة الادارية (١) .

ويمكن أن نضرب أمثلة على سرية الأعمال العامة في هذا التقسيم الثنائي. فالسلطة السياسية يمكن أن تقرر سراً القيام بحرب دفاعية في تاريخ معين لتحرير أراضي الدولة المحتلة ، وتتولى السلطة الادارية خفية اجراء الاستعدادات اللازمة لتنفيذ هذا القرار في ميعاده المحدد . وهذا مثال على سرية مقبولة تتفق والصالح العام . غير أن السرية قد تستر أعمالا غير مشروعة أو مناسبة من جانب كلتا السلطتين . فالسلطة السياسية قد تقرر سراً القضاء على أحد الأحزاب أو الاتجاهات في داخل الدولة ، ولا تعلن عن ذلك لمخالفته للدستور والديموقراطية . ثم تقوم السلطة الادارية هي الأخرى بتنفيذ هذا القرار السرى بقرارات تفصيلية غير معلنة وأعمال مادية خفية تتوصل عن طريقها إلى القضاء على هذا الحزب أو ذلك الاتجاه باعتقال أو اغتيال رجاله ، والاستيلاء على معداته وأمواله . وبذلك تتعاون السلطة السياسية التي تمثل في حكومة

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية - ١٩٧٣ ص ٣٠٥ . حيث يقول المؤلف «غير أنه بالتأمل وامعان النظر فى هذه الدساتير (دساتير دول العالم الحديث) يتبين بوضوح أن السلطة التنفيذية المنصوص عليها فيها لا تباشر فى الحقيقة والواقع وظيفة واحدة أو اختصاصات من نوع واحد وطبيعة واحدة ولكنها تباشر وظيفتين ، وظيفة حكومية ووظيفة ادارية ، أو بعبارة أخرى تباشر اختصاصين من نوعين مختلفين اختصاصات حكومية واختصاصات إدارية .

الدولة الرأس المدبرة ، والسلطة الادارية التى تشكل بالنسبة لها الأيدى المنفذة (١) فى سبيل تحقيق هدف سرى بوسائل سرية .

٤ — السرية وتوازن السلطة والمسئولية :

من القواعد العلمية المستقرة فى اطارى القانون والادارة،بل وفى مجالى الحياة الدنيا والدار الآخرة،قاعدة توازن السلطة والمسئولية. ومؤداها أن المسئوليةتوجد حيث توجد السلطة،وبمقدارها . فلا مسئولية على من لا سلطة له . ومن تمتع بسلطة كبيرة تحمل مسئولية عظيمة ، ومن قلت سلطته ضعفت مسئوليته . وهذه القاعدة من مسلمات العقل التى لا تقبل الجدل . ويقول الله جل شأنه فيها «لايكلف الله نفساً الا وسعها» (٢) ويقول «لايكلف الله نفساً الا ما آتاها» (٣) ويقول تعالى «ولا نكلف نفساً الا وسعها ولدينا كتاب ينطق بالحق» (٤) .

ولما كانت الهيئة التنفيذية قد أصبحت تتمتع بالقدر الأكبر من السلطة فى الدولة ، فقد زادت مسئوليتها بنفس مقدار زيادة سلطتها . ونفس الحكم يصدق على أعضاء هذه الهيئة، إذ أنمبدأ توازن السلطة والمسئولية لا ينطبق فقط على الهيئة التنفيذية ككل ، فى مناظرتها بغيرها من سلطات الدولة ، وانما ينطبق أيضاً على كل عضو من أعضائها بحيث تزيد مسئوليته كلما زادت سلطته والعكس بالعكس .

غير أنه كثيراً ما يحدث —عملا— من الأمورالخفية مايخل بالتوازن القائم

---

(١) راجع :

Rollad Drago, Cours de science administrative ,1968 — 1969, P. 43.

(٢) الآية رقم ٢٨٦ من سورة البقرة .

(٣) الآية رقم ٧ من سورة الطلاق .

(٤) الآية رقم ٦٢ من سورة المؤمنين .

بين السلطة والمسئولية ، بحيث لا يمارس صاحب السلطة القانونية منها غير القدر اليسير ، بينما يقوم أحد مرءوسيه الأذكياء أو رؤسائه المتسلطين بممارسة هذه السلطة من الناحية الفعلية ، وتظل المسئولية من الناحية الرسمية على عاتق صاحبها الشرعى . وذلك كأن يقوم رئيس الجمهورية وهو غير مسئول سياسياً بممارسة اختصاص رئيس الوزراء أو أحدهم فيخطىء وتقع من النتائج أو الكوارث ما يسألون عنه رغم انعدام ارادتهم أو قلة حيلتهم فيما حدث . وقد يتأتى العكس فيقوم بعض الوزراء أو رجال الأمن بأعمال خطيرة تدخل – بشروط معينة – فى اختصاص رئيس الجمهورية . ومن أمثلة ذلك ما حدث ابان حكم رئيس الجمهورية السابق عبد الناصر من انتهاك للحريات العامة واهدار لأبسط الحقوق الانسانية . وقد حاول البعض اسناد هذه الأخطاء إلى أولئك الذين أطلق عليهم اصطلاح «مراكز القوى» وهو قول مردود ، ليس له سند من الحقيقة ولا يمكن أن يبرىء رئيس الدولة ، وقد كان هو الحاكم بأمره فى البلاد (١) . والأمر من الناحية المنطقية لا يخرج عن أحد فرضين :

– فاما أن رئيس الجمهورية لم يكن يعلم بما يرتكب مرءوسوه من جرائم فى حق الشعب ، وهذا تقصير بالغ ، وعدم صلاحية للحكم .

– واما أنه كان يعلم بذلك ويرضى عنه فيكون كفاعله أو يعجز عن منعه فيكون غير جدير بالبقاء فى منصبه . وقد ثبت أخيراً أنه كان على علم بأغلب ما ارتكب من أعمال سرية خلال فترة سوداء من تاريخ البلاد .

---

(١) فقد كان رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية يختار وزراءه كيفما شاء ، ويعزلهم لأتفه الأسباب أو لمجرد ابداء أى رأى حر . وكان هو صاحب السيطرة على البرلمان الذى كان ضعيفاً هزيلا يحاول استرضاءه بكل السبل . وكان هو صاحب الكلمة العليا كذلك فى السلطة القضائية ، يشكل من المحاكم ما يبغى لتحكم على من يريد بما يشاء ، ويعزل رجال القضاء إذا حاولوا ولو على استحياء الحفاظ على استقلال القضاء ونزاهته . وأكثر من ذلك كان هو أيضاً رئيس الاتحاد الاشتراكى الذى تركز دوره فى محاولة تبرير تصرفات الرئيس بالحق أو بالباطل .

٥ ـ الحرية ووسائل النشر :

غدت وسائل الاعلام اليوم من صحافة واذاعة وتليفزيون من القوة والتأثير بحيث تستطيع أن تدخل فى اعتقاد أغلب الناس فى الوقت الذى تريده ما تشاء من أخبار . وذلك باستخدام الأساليب العلمية الحديثة للنشر والارسال. فبالاستفادة من الدراسات المعملية فى مجال علم الاجتماع أجريت التجارب لمعرفة طرائق الإعلام وتأثيرها على الأفراد . وأصبح من المؤكد امكان تغيير آراء الأفراد إزاء المسائل العامة فى حدود كبيرة واقناعهم بخلافها عن طريق ابلاغهم بمعلومات محددة بكيفية معينة (١) . وقد لوحظ الفرق فعلا بين اقتناع الشخص بموضوع ما ، قبل وبعد سماع هذه المعلومات التى يمكن أن تخالف الحقيقة بالتغيير فيها أو بالاضافة اليها أو بالحذف منها . ويشهد على ذلك الدور التزييفى الرائد الذى قامت به وسائل الاعلام المصرية فى الماضى القريب .

وليست وسائل النشر مجرد أداة لنقل المعلومات أو التعبير عن الرأى، ولكنها فضلا عن ذلك تقوم بدور عظيم فى تكوين هذا الرأى لدى المواطنين. ويكفى للتدليل على أهمية وسائل النشر أن نعلم أنها كثيراً ما يطلق عليها اصطلاح «السلطة الرابعة» ، اضافة إلى سلطات الدولة الثلاث المعروفة (١).

لذلك أصبحت الآن كل الدول الحديثة على اختلاف نظمها تولى مسائل النشر وجمع المعلومات المتعلقة بالنشاط العام عناية كبيرة . وتنشىء لتحقيق هذا الغرض ادارات متخصصة (٣) . وذلك ليس فقط لإعلام الشعب

---

(١) راجع :

Francis Balle, Institutions et publics des moyens d'information, 1973, P. 5 et 640 et suiv.

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques, 1967—1968, P. 300.

(٣) راجع :

Traité de science administrative, Paris, 1966, P. 502.

بما يهمه الاطلاع عليه من المسائل العامة والسماح له بممارسة رقابته على سلطات الدولة وكسب ثقته وتحسين علاقته بالحكومة ، وانما كذلك لوضع هذه المعلومات موضع البحث والدراسة قبل اتخاذ أى قرار يتعلق بها . إذ لا شك أن القرار السليم هو ذلك الذى يقوم على أساس معلومات صحيحة مدروسة من شأنها المساعدة على بيان مختلف الحلول الممكنة للمشكلة موضوع القرار ، حتى يتمكن مصدر القرار من اختيار أفضل هذه الحلول أو البدائل من حيث كثرة المزايا وقلة العيوب . وقد اثبتت التجارب أن من أهم أسباب فشل القرار فى ادراك غاياته قصور المعلومات التى استند اليها وعدم الالمام الكافى بابعاد المشكلة التى يعالجها .

وتختلف حكومات العالم فى درجة اخفائها أو اظهارها لحقيقة المعلومات المتعلقة بنشاطها :

- ففى الغالبية الساحقة من البلاد المتخلفة يختفى الجانب الأكبر من هذه المعلومات وراء جدران قاتمة من الكتمان ، فلا يسمع أحد عن بعضها ويمسخ البعض الآخر فيظهر على هيئة بيانات صورية خاوية من أى حق . ولا يعرف الناس من المعلومات الا ما تريد له الحكومة أن يعرف . وكم زيفت الأمور فى مصر فى الفترة الأخيرة وحجبت الحقائق عن الشعب سنوات وسنوات حتى المت بالدولة المصائب ونزلت بها الكوارث والنكبات .

- وفى البلاد الشيوعية تبلغ السرية ذروتها فتحجب الحقائق عن عامة الشعب ويصل الأمر إلى حد اعداد نوعين من الاحصائيات . نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلى وينشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة ، ونوع آخر صحيح يعد للعرض على الحكام وكبار المسئولين ليدخل فى اعتبارهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع البيانات الواردة فيه وتحديد السياسة العامة للدولة .

- وفى البلاد الغربية تقل درجة السرية فى سائر الأنشطة الحكومية ، وذلك بالنسبة لكل من البلاد المتخلفة والبلاد الشيوعية . ويتقاسم هذه البلاد اتجاهان

فى هذا الشأن . أما الاتجاه الأول فهو الاتجاه الأمريكى الذى يتأثر بدرجة كبيرة بسياسة المشروعات الرأسمالية الخاصة ويعمل على نشر المعلومات بطريقة تبعث على التفاؤل والأمل العريض . واما الاتجاه الثانى فهو الاتجاه الأوربى الذى يوصى بنشر البيانات بصراحة وموضوعية وشرف رغم ما قد تتضمنه من مصاعب أو مشاكل أو اخبار غير سارة . ويؤكد أن تحويل الاعلام الصحيح إلى دعاية مغرضة قد يقبل من جانب المشروعات الخاصة ، ولكنه مرفوض من أساسه إذا قامت به احدى هيئات الدولة (١) وتلعب المعارضة دوراً هاماً فى كشف السرية عن أعمال الجهات الحكومية فى بلاد الديموقراطيات الغربية ،على خلاف البلاد الشيوعية والمتخلفة التى تنعدم فيها المعارضة الجدية .

ويقتضى حسن العلاقات العامة (٢) فى الدولة أن تحيط الحكومة المواطنين علماً بما يهمهم معرفته من المسائل العامة . وهنا يجب أن تقوم أجهزة الاعلام ووسائل النشر باذاعة المعلومات صادقة مجردة دون تحويلها إلى دعاية هادفة أساسها عدم ابلاغ الناس الا عما يراد أن يستقر فى أذهانهم وان كان كذباً . فالعلاقات العامة لا تكون مصدراً للخبر الا إذا قامت على أساس من القيم ومبادىء الاخلاق ، فكانت البيانات المقدمة صحيحة لا كذب فيها ولا خفاء ترمى إلى تنوير الناس وذوى المصلحة ، وليس إلى ستر أخطاء المسئولين أو زيادة ما يتمتعون به من سطوة أو سلطان . فتحاول كثير من الحكومات أن تحافظ على سمعتها وتضمن استمرارها عن طريق التضليل والادلاء بغير الصحيح من المعلومات . ويظهر ذلك بصورة واضحة فى البلاد الشيوعية (٣)

---

(١) راجع :

Bernard GOURNAY; Introduction à la science administrative, Cahier de la fondation de la science politique, 139, P. 82 et suiv.

(٢) العلاقات العامة فى الدولة هى الصلات الطيبة التى يجب اقامتها بين أجهزة الدولة والمواطنين على أساس من التفاهم والثقة المتبادلة . راجع المؤلف : علم الادارة العامة — ١٩٧٣ ص ٣٢٥ و مابعدها .

(٣) راجع :

Marcel de la Bigne de Villeneuve, L' activité étatique, 1954, P. 290.

والمتخلفة . غير أن ذلك لا يعتبر خطأ يرتكب فى حق الشعوب فحسب ، بل انه ليس فى صالح الحكومات نفسها لأن الحقائق تتكشف وان طال اخفاؤها وعندئذ تفقد الحكومة ثقة الناس ويصعب عليها استرجاعها خاصة فى البلاد المتخلفة إذ أن فقدان ثقة البسطاء والأميين أصعب تداركاً من فقدان ثقة المثقفين وذوى الوعى . وكم سقطت حكومات بعد أن فضح الواقع أكاذيبها وعرت الأيام أعمالها التدليسية .

ولكن بعد كل هذا إلى أى مدى يجب أن تتحرر وسائل الاعلام من سيطرة الدولة ؟ وما هى العلاقة بين سرية أعمال السلطة التنفيذية وبين حرية النشر؟

لا شك أن حرية النشر أو حرية الصحافة كما يطلق عليها عادة فى فرنسا (١) تساعد كثيراً على كشف أعمال السلطة التنفيذية وافشاء سريتها. إذ يحاول دائماً رجال الصحافة والاعلام بشتى الطرق والوسائل تحقيق سبق صحفى أو اعلامى بالحصول على كافة المعلومات الجديدة التى تهم الناس معرفتها .

غير أن رجال الاعلام لايستطيعون فى كثير من الأحيان — من حيث الواقع — الحصول على المعلومات الصحيحة المتعلقة بأعمال السلطة التنفيذية حتى يتمكنوا فعلا من نشرها تطبيقاً لحرية النشر . فقد يلجأ المسئولون إلى اخفاء المعلومات الصادقة المتعلقة ببعض الأعمال الصادرة عنهم فى ممارستهم لمهامهم العامة وابعاد الحقائق المتصلة بها عن ايدى رجال الإعلام خاصة وأعين الناس عامة . وغالباً ما يحدث ذلك بقصد اخفاء أمور مشينة

---

(١) لايقصد باصلاح حرية الصحافة فى فرنسا liberté de la presse حرية النشر فى الصحف أو الجرائد فحسب ، وانما يراد به كذلك حرية التعبير عن الفكر فى كافة أنواع المطبوعات ، بل وفى الراديو والتليفزيون والسينما والمسرح أيضاً . راجع جان ريفيرو — المرجع السابق ص ٣٠٠ ومابعدها ص .

تعتبر من الفضائح بالنسبة لمرتكبيها الذين قد يصلوا إلى حد استخدام سلطاتهم التى خولتها لهم القوانين وتسخير أموال الدولة ، لا تحقيقاً للمصلحة العامة ، وانما لخدمة أهدافهم الخاصة ومطامعهم الشخصية . ويصل الأمر بالحكام أحياناً إلى حد ايذاء الصحفيين ورجال الاعلام وطردهم من وظائفهم بسبب قيامهم بنشر معلومات أرادوها سرية أو الادلاء برأى لايروق لهم .

ومن الناحية المقابلة وبافتراض امكان الحصول على المعلومات المتعلقة بسلطات الدولة بصفة عامة ، فان حرية نشر هذه المعلومات لا يمكن أن تكون مطلقة من كل قيد أو شرط ، وانما يحدها عدد من القيود المنطقية . أول هذه القيود هو صحة هذه المعلومات وعدم مخالفتها للحقيقة والواقع . فنشر المعلومات الكاذبة عمداً انما يقلب الحرية إلى فوضى وينطوى على أضرار محققة بمصالح مشروعة . بل وحتى فى اطار المعلومات الصحيحة فان حرية النشر لا يمكن أن تمارس بلا حدود ، وانما يجب أن تظل فى اطار المصلحة العامة ولا تتضمن أى اعتداء على حريات الأفراد (١) . فمصلحة الدفاع عن الوطن تقتضى عدم نشر الاسرار المتعلقة بالاستعدادات الحربية أيا كانت طبيعتها .وضرورة انتظام سير العدالة يمنع من اذاعة أسرار المحاكمات القضائية قبل اعلان الحكم فيها . وانتظام أمر العمل البرلمانى يستلزم عدم افشاء أسرار التحقيقات التى تجريها اللجان البرلمانية (٢) . وحرمة الحياة الخاصة لكل فرد تتطلب الا تكون متعلقاتها عرضة للنشر دون إذن صاحبها(٣) .

---

(١) راجع المواد من ١٧١ إلى ٢٠١ من قانون العقوبات . وهى تعاقب على الجنح التى تقع بواسطة الصحف وغيرها .

(٢) راجع :

C.A. Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz, 1968, P. 477.

(٣) راجع :

Roger Pinto, La Liberté d'opinion et d'information, éd. Montch. P. 96.

وأكثر من ذلك فان القانون فى معظم دول العالم يحرم نشر الوثائق السرية ، والمعلومات التى تضر اذاعتها بمصالح البلاد ، والمداولات الرسمية وما يدور فى جلسات مجلس الوزراء الا بعد مضى بضع سنين من تاريخ وقوعها قد يصل إلى ربع قرن أو نصف قرن أو أكثر . ويشترط القانون أحياناً أن تعرض دار النشر الوثائق المراد نشرها على المسئولين قبل طبعها ، حتى بعد مضى هذه المدة ، لاستبعاد ما قد يضر نشره بمصالح الدولة(١).

وأيا كان الأمر ورغم أن العبرة بالتطبيق العملى ، فقد باتت حرية النشر من الحريات التقليدية التى تؤكدها الدساتير فى معظم بلاد العالم (٢) . وقد نصت المادة ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وانذارها أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور . ويجوز استثناء فى حالة اعلان الطوارىء أو زمن الحرب أن تفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى ، وذلك كله وفقاً للقانون» .

وكان لهذا النص مقابل فى الدساتير المصرية السابقة (٣) . ومع ذلك فان حرية الصحافة لم تكن موجودة من حيث الواقع رغم التأكيدات الشفوية وتصريحات المسئولين المضللين . وكانت الرقابة مفروضة على الصحف فعجزت

---

(١) وقد حظر القانون اجراء أو نشر الاحصاءات والاستفتاءات والاستقصاءات ونتائجها إلا باذن من الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء . راجع نص المادة الثانية من القرار الوزارى رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقرار الوزارى رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) وقد كان لاعلان حقوق الانسان فى فرنسا فضل السبق فى تأكيد هذه الحرية فى مادته الحادية عشرة بالصيغة الآتية :

"La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi".

راجع فى ذلك :

Léon Duguit, Manuel, de droit constitutionnel, 1911, P. 240.

(٣) راجع المادة ٣٦ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ والمادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٥٦

عن نشر المعلومات التى رأت السلطة التنفيذية اخفاءها أو قدرت سريتها ، وما أكثر هذه المعلومات (١) . وكانت الصحف رغم اختلاف أسمائها ومحرريها تكاد تمثل نسخاً متعددة لصحيفة واحدة لا تحوى سوى ماسمحت به الحكومة من أنباء أغلبها محرف أو مزيف

ولم يطبق النص الدستورى الحالى الا فى ٧ فبراير عام ١٩٧٤ حين أصدر رئيس الجمهورية قراراً بالغاء الرقابة على الصحف فى غير المسائل العسكرية. وأصبح رئيس التحرير هو وحدة المسئول عما تنشره جريدته . وفى تصريح لوزير الاعلام فى ٣٠ أغسطس من نفس العام أكد أنه لا يعرف ما تحمله الصحف الا بعد طبعها ، وأنه إذا اختلف مع رئيس تحرير احدى الصحف لتقديره أن من المصلحة تأجيل نشر بعض الأنباء فان الكلمة تكون فى النهاية لرئيس التحرير .

غير أن حرية النشر لا تزال منتقصة فى مجال الكتب وما ينشر فيها . ونرى وجوب رفع الرقابة المفروضة على الكتب ، وذلك استكمالا لحرية النشر التى نص عليها الدستور . خاصة وأن ما ينشر فى الكتب غالباً ما يكون أكثر عمقاً وعلمية مما ينشر فى الصحف . والعلماء عادة ينشرون ما يكتبون فى مؤلفاتهم وليس فى الجرائد والمجلات رغم أهميتها وكثرة قرائها .

وأخيراً فان الاستثناء الوحيد الذى يمكن قبوله الآن فى مصر والذى له ما يقابله فى البلاد المتمدينة فيما يخص حرية النشر هو ذلك المتصل بحالة الطوارىء . فتنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢لسنة١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء المعدلة بقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام . وله على وجه الخصوص :

---

(١) إن وجود حرية الصحافة يفترض غياب نظام الرقابة عليها . راجع فى ذلك مؤلف كوليار سالف الذكر ص ٤١٠ .

(أ) . . . .

(ب) الأمر بمراقبة .. الصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق أماكن طبعها ، على أن تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى» .

٦ – السرية فى أعمال السلطتين التشريعية والقضائية :

كنت أفكر فى جعل عنوان هذا البحث «السرية فى الأنشطة الحكومية» على أن يراد بهذه الأنشطة كافة الأعمال التى تأتيها حكومة الدولة بالمعنى الواسع لكلمة حكومة . هذا المعنى الذى يتسع ليشمل جميع السلطات العامة أو الهيئات الحاكمة فى الدولة ، والذى يقصده الفقهاء بقولهم أن للدولة عناصر ثلاثة هى الشعب والأقليم والحكومة (١) . وبذلك تنسب الأنشطة الحكومية إلى كل من سلطات الدولة الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

غير أننى رأيت العدول عن ذلك إلى العنوان الحالى لأن أهمية الأعمال السرية الصادرة عن السلطة التنفيذية تفوق كثيراً أهمية تلك الصادرة عن أى من السلطتين التشريعية أو القضائية . وذلك بالنظر إلى طبيعة عمل كل منهما ، والنص الدستورى الصريح على علانية الجلسات التى تمارس فيها أعمالها ، فضلا عن الدور المتزايد الذى تقوم به السلطة التنفيذية فى مجال

---

(١) أما المعانى الأخرى لكلمة حكومة فهى :

– الحكومة بمعنى السلطة التنفيذية وتشمل رئيس الدولة والوزارة .

– الحكومة بمعنى الوزارة وحدها وهذا هو المعنى المراد عندما يقال أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان .

راجع فى ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية ١٩٧٣ – ١٩٧٤ ص ٦١ .

نشاط الدولة الحديثة (١) . ونوجز فيما يلي الحديث عن السرية فى نشاط كل من السلطتين التشريعية والقضائية :

(أ) السرية فى أعمال السلطة التشريعية :

يعقد البرلمان فى جميع بلاد العالم اجتماعاته فى جلسات علنية . وذلك لاتاحة الفرصة أمام الشعب لمعرفة ما يدور فى الجلسات التى يعقدها ممثلوه كنوع من الرقابة الشعبية على أعمال البرلمان (٢) . غير أنه يجوز بناء على طلب من الحكومة أو من أعضاء البرلمان بشروط معينة، ولمواجهة ظروف لا تسمح بالعلانية، أن يعقد البرلمان جلسات سرية. وذلك كما لو تعلق الأمر بمسائل خطيرة تمس أمن الدولة أو العلاقات الدولية وليس من المصلحة العامة إذاعتها فى لحظتها ، أو اتصل بمسائل اخلاقية تمس الآداب العامة بحيث يكون فى اعلانها خدش للحياء العام .

وقد نصت المادة ١٠٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «جلسات مجلس الشعب علنية . ويجوز انعقاده فى جلسه سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين

---

(١) راجع موريس ديفرجيه – المرجع السابق ص ١٧١ حيث يقول المؤلف :

„Le gouvernement ne se borne plus à exécuter. En réalité il tend de plus en plus à être un pouvoir d'impulsion, d'animation, de direction générale de l'Etat, de "leadership" national, le Parlement posant quelques bornes générales à l'action gouvernementale, et en assurant le contrôle".

(٢) والذى يحقق علانية الجلسات فعلا هو حضور رجال الصحافة والاعلام الذين ينقلون مايدور داخل قاعات المجلس إلى الجماهير العريضة خارج المجلس . أما أماكن الزوار بقاعات البرلمان فهى محدودة كما أن الوصول اليها يستلزم الحصول على بطاقة دعوة من أحد رجال البرلمان .

راجع فى ذلك مؤلف جورج بوردو سالف الذكر ص ٥٢١ .

من أعضائه على الأقل . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أو سرية» (١) .

فالقاعدة إذن هى علانية جلسات البرلمان والاستثناء هو سريتها. وذلك سواء كانت الجلسة مخصصة لمناقشة قانون من القوانين فى ممارسة المجلس لوظيفته التشريعية ، أو كانت مكرسة للنظر فى أمر من أمور السلطة التنفيذية إعمالا لمهمته الرقابية (٢) .

وبالنسبة للسرية فى مجال التشريع ، فالأصل أن القوانين التى يقرها البرلمان ليس فيها من السرية شىء . إذ يناقشها المجلس عادة فى جلسات علنية ، ثم يصدرها رئيس الجمهورية ، ولا يعمل بها الا بعد شهر من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية ، اللهم الا إذا حددت القوانين نفسها ميعاداً آخر لذلك (٣) ولا يتصور أن تكون جلسات اعداد التشريعات سرية الا فى حالة تنظيمها

---

(١) راجع المواد من ١٣٤ إلى ١٣٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(٢) تقضى المادة ١٩٢ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر باحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى من المناقشات فى الجلسات السرية لمجلس الشعب أو نشر بغير أمانة أو بسوء قصد ما جرى فى الجلسات العلنية للمجلس المذكور» .

(٣) المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ . وقد أثار ممثلو الدفاع فى قضية التنظيمات اليسارية فى أوائل فبراير عام ١٩٧٥ مسألة عدم نشر القانونين اللذين ينظمان وجود إدارة المخابرات العامة ويضفيان صفة الضبطية القضائية على رجالها. وأضافوا أن ذلك يترتب عليه قانونا انعدام وجود هذين القانونين وعدم شرعية تطبيقها. وبالتالى فضباط المخابرات العامة لايتمتعون بصفة الضبطية القضائية ، وإذن النيابة لهم بالتسجيل والتصوير باطل قانوناً ، وبالتالى أيضاً ، لايعتد بهذه التسجيلات والصور .

وقد قيل إن هذين القانونين كانا قد نشرا بالفعل فى عدد من الجريدة الرسمية غير أنه لم يطبع من هذا العدد غير قليل – من النسخ احتفظت بها المخابرات العامة لنفسها ولم يوزع منها شىء حتى يعلم الناس بأحكام هذين القانونين وتسرى عليهم أحكامهما. والحق أن مثل هذا العمل – إذا صح – ماهو إلا تحايل يفقد النشر قيمته و حكمة وجوده ، ويعتبر القانون فى مثل هذه الحالة كأنه لم ينشر ويجب الا يعمل به ، رغم عدم الشك فى وجوده القانونى ، إذ أن هذا الوجود يتحقق بمجرد موافقة البرلمان عليه موافقة نهائية .

لمسائل ماسة بالعلاقات الدولية أو بالنظام العام والآداب ويخشى في مناقشتها التعرض لما ليس من المصلحة اعلانه . إذ فى هذه الحالة قد تثار الأسباب الدافعة إلى اعداد التشريع ، أو تفصيلات الأهداف التى يرمى إلى تحقيقها ، ويكون فيها مالا يجدر نشره لاتصاله بأمن الدولة أو بأخلاقياتها أو بصلاتها مع غيرها من الدول .

أما عن السرية فى الدور الرقابى للبرلمان فيصدق عليها نفس الحكم الذى أوردناه بصدد دورها التشريعى . ومعنى ذلك أن الأصل هو علانية الجلسات التى يناقش المجلس فيها أعمال الوزارة ، والاستثناء هو سريتها إذا وجد ما يبرر هذه السرية .

غير أن للرقابة البرلمانية علاقة بالسرية من جانب آخر يتعلق بكشف الأعمال الخفية التى تقع من رئيس الوزراء أو أحدهم وفيها مساس بالمصلحة العامة فى أى صورة من صورها . فيستطيع أعضاء السلطة التشريعية استجلاء ما خفى من تصرفات السلطة التنفيذية أو ما قد تتخذه من أعمال سرية ، وذلك عن طريق توجيه الأسئلة والاستجوابات وطرح الموضوعات للمناقشة وتكليف احدى لجان المجلس بتقصى الحقائق حول أى موضوع عام .

فبالنسبة لحق السؤال نصت المادة ١٢٤ من الدستور المصرى على أنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى اختصاصاتهم . وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الاجابة على أسئلة الأعضاء»

وبخصوص حق الاستجواب قضت المادة ١٣٥من الدستور بأنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم ...»

أما عن حق طرح موضوع للمناقشة فقد قررت المادة ١٢٩ من الدستور أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه» .

وبالنسبة للجان تقصى الحقائق تقضى المادة ١٣١ من الدستور بأنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط .. أى جهاز تنفيذى .. وذلك من أجل تقصى الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع .. أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من من الأعمال السابقة . وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله »

و فاذا اتضح من ممارسة البرلمان لرقابته على السلطة التنفيذية قيام المسئولين فى هذه السلطة خفية بأعمال سرية غير مشروعة كالحصول على العمولات والرشاوى عند التعاقد على صفقات تتم لحساب الدولة ، أو غير مناسبة كشل العلاقات الدبلوماسية مع احدى الدول دون مبرر مقبول وبالمخالفة للمصلحة الوطنية ، كان للبرلمان أن يوقع الجزاء الدستورى المناسب على من تثبت مسئوليته .

ويسأل الوزراء عن الأعمال السرية الخاطئة التى تقع فى اطار وزاراتهم ليس فقط سياسياً عن طريق سحب الثقة (١) ، وانما كذلك جنائياً إذا توافرت شروط المسئولية الجنائية (٢) . هذا مع ملاحظة أن الجرائم الجنائية التى يرتكبها الوزراء على نوعين : جرائم القانون العام أو الجرائم العادية التى يمكن أن تقع

---

(١) تقضى المادة ١٢٦ من دستور سنة ١٩٧١ بأن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة و كل وزير مسئول عن أعمال وزارته . ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة ... » ونصت المادة ١٢٧ منه على أنه « لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ......» .

(٢) نصت المادة ١٥٩ من الدستور المصرى على أنه «لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق احالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها ....».

من أى فرد ، والجرائم المتعلقة بالوظيفة سواءأكانت من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات كالاختلاس والاعتداء على الحرية أم كانت مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم فى حق الدولة . وقد كان دستور ١٩٢٣ يشير فى العبارة الأخيرة من المادة ٦٨ منه إلى اصدار قانون خاص لبيان أحوال مسئولية الوزراء الجنائية التى لم يتناولها قانون العقوبات (١) .

(ب) السرية فى أعمال السلطة القضائية :

الأصل فى أعمال مرفق القضاء هو العلانية أيضا سواء فيما يتعلق بجلسات المحاكم أو بالنطق بالأحكام ، لكى يسير العمل فى المحاكم فى النور على مرأى ومسمع من الناس . وذلك ليس فقط لبعث الطمأنينه والثقة فى قلوب المتقاضين الذين تجرى مناقشة منازعاتهم أمام أعينهم ، وانما كذلك ليكون الشعب رقيباً على ما يدور بساحة القضاء .

غير أن المناقشات والتحقيقات التى تجرى فى القضايا قد تمس النظام العام أوالآداب فىالدولةفيكون من غير المقبول، ومما لا يتفقمع المصلحةالعامة اذاعتها على الناس . فقد يثير النزاع المعروض على المحكمة أموراً تعتبر من أسرار الدولة الماسة بأمنها العام . كما قد يتضمن بحث القضية (٢) مسائل

---

(١) دكتور وحيد رأفت ودكتور وايت ابراهيم : القانون الدستورى - ١٩٣٧ ص ٦٠٠ ومابعدها .

(٢) تقضى المادة ١٨٩ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بالحبس مدة لاتجاوز سنة وبغرامة لاتقل عن عشرين جنيها ولاتزيد على مائة جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من نشر باحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى فى الدعاوى المدنية أو الجنائية التى قررت المحاكم سماعها فى جلسة سرية ..... » .

وتضيف المادة ١٩١ «ويعاقب بنفس العقوبات كل من نشر بأحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى فى المداولات السرية بالمحاكم أو نشر بغير أمانة وبسوء قصد ماجرى فى الجلسات العلنية بالمحاكم » .

ليس من اللائق الجهر بها علناً لما تنطوى عليه من مساس بالآداب العامة . ومعنى سرية الجلسة هو عدم السماح للجمهور بحضورها . وذلك لا ينصرف بطبيعة الحال إلى الخصوم فى الدعوى ومحاميهم وشهود القضية .

ومع ذلك فان النطق بالحكم يجب أن يصدر فى جميع الأحوال فى جلسة علنية . وذلك لكى يكون واضحاً أمام الناس أن العدالة تأخذ مجراها بينهم وأن العقوبات توقع على الخارجين على القانون منهم ، جزاء وفاقاً على ما قدمت أيديهم ، فيكون فى ذلك عبرة لمن يعتبر .

وقد نصت المادة ١٦٩ من دستور جمهور مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن « جلسات المحاكم علنية الا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب . وفى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية » (١) .

وثم مسألة أخرى تتصل بالسرية فى أعمال السلطة القضائية وهى أنه لمن يمثل أمام القضاء اظهاراً للحق أن يدلى بما لديه من معلومات وان كانت

وتقضى المادة ١٩٣ من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٧ الصادر فى١٩ مايو سنة ١٩٥٧ بأنه «يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على ستة شهور وبغرامة لاتجاوز خمسين جنيها أو باحدى هاتين العقوبتين كل من نشر باحدى الطرق المتقدم ذكرها :

(أ) أخباراً بشأن تحقيق جنائى قائم إذا كانت سلطة التحقيق قد قررت إجراءه فى غيبة الخصوم أو كانت قد حظرت إذاعة شىء منه مراعاة للنظام العام وللآداب أو لظهور الحقيقة .

(ب) أو أخباراً بشأن التحقيقات أو المرافعات فى دعاوى الطلاق أو التفريق أو الزنا» .

(١) ومع ذلك فان وجوب النطق بالحكم فى جلسة علنية لا يمنع من امكان حظر نشر الأحكام فى الصحف . فقد نصت المادة ١٩٠ من قانون العقوبات على أنه «فى غير الدعاوى التى تقع فى حكم المادة السابقة يجوز للمحاكم نظراً لنوع وقائع الدعوى أن تحظر فى سبيل المحافظة على النظام العام أو الآداب نشر المرافعات القضائية أو الأحكام كلها أو بعضها باحدى الطرق المبنية فى المادة ١٧١ . ومن يخالف ذلك يعاقب بالحبس مدة لاتتجاوز سنة وبغرامة لايقل عن عشرين جنيها ولا تزيد على مائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين» .

تتعلق بأسرار المهنة أو بما يمس النظام العام أو الآداب . وذلك بعد أن تستأذن السلطة المختصة (١) وتنبه المحكمة إلى سرية المعلومات التى ينوى الادلاء بها حتى تنظر فى الأمر وتقرر ما إذا كانت المصلحة تقتضى عقد جلسة سرية لسماع هذه المعلومات . واباحة المحظور فى هذه الحالة انما يبرره الهدف المقدس الذى يسعى القضاء إلى تحقيقه وهو اظهار الحق واقامةالعدل. أما إذا تعلق الأمر بأسرار الدفاع فقد حرم قانون العقوبات افشاءها دون استثناء (٢) .

٧ — خطة البحث :

لما كانت المصلحة العامة هى الفيصل والهدف الذى يجب أن تسعى إلى تحقيقه السلطه التنفيذية فى كل ما يصدر عنها من تصرفات ، فاننا ندرس أولا وعلى أساس من هذه المصلحة حدود كل من السرية المرفوضة التى يجب على الحكومة اجتنابها ، والسرية الواجبة التى تلزم الحكومة بالمحافظة عليها وصيانتها .

ولما كان أهم أعمال السلطة التنفيذية على الاطلاق هو ما تتخذ من قرارات فردية أو لائحية ، فاننا نبحث فكرة السرية فى كل ركن من أركان القرار الادارى الخمسة وهى المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص .

وعلى ذلك وفى محاولة لبيان كل ما يتعلق بالسرية فى أعمال السلطة التنفيذية نتناول هذا البحث بالدراسة فى بابين :

الباب الأول : السرية فى ميزان المصلحة العامة .

الباب الثانى : السرية فى أركان القرار الادارى .

---

(١) راجع نص المادة رقم ٦٥ من قانون الاثبات فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع المواد ٨٠ ، ٨٠ (أ) ، ٨٠(ب) من قانون العقوبات .

الباب الأول

السرية فى ميزان المصلحة العامة

لا شك أن فى الدولة أسراراً يجب الحفاظ عليها صيانة للمصلحة العامة. وقد دفع ذلك منذ أقدم العصور إلى تعيين حفظة لهذه الأسرار . فكان فرعون مصر يختار من بين موظفيه من ذوى الخبرة والمراس وأهل الثقة «رؤساء أسرار» يكونون فى جملتهم ما يمكن اعتباره مجلساً خاصاً للملك . وكان لكل من هؤلاء الرؤساء لقب معين لتفادى الاعلان عن اختصاصاته أوما يقوم به من أعمال . ومن أمثلة رؤساء الأسرار الذين وجدوا فى مصر الفرعونية :

– رئيس أسرار المهام السرية .

– رئيس أسرار الملك فى كل مكان .

– رئيس أسرار الأقوال الالهية (١) .

وقد استخدم لقب أمين سر الدولة Secrétaire d'Etat فى ظل النظام القديم فى فرنسا وكان يعنى وزير الدولة . كما استعمل نفس اللقب فى عهد حكومة فيشى وفى عهد الحكومتين المؤقتتين لسنة ١٩٤٦ . ثم عاد

---

(١) راجع :

Vircenzo Arangic Ruiz, Cours d'histoire du droit public 1947 — 1948, P. 11.

وأنظر أيضاً مقال الدكتور محمد بدر : تاريخ القانون المصرى فى العصر الفرعونى – عصر توحيد القطرين والدولة القديمة – المنشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية لكلية الحقوق بجامعة عين شمس – يناير سنة ١٩٧٣ ص ٢٩٦ .

للظهور من جديد مع الجمهورية الخامسة التى قامت بدستور سنة ١٩٥٨. ويعتبر أمناء سر الدولة أعضاء فى الحكومة الفرنسية حيث أن الدستور لم يميز فى الحكومة غير الوزير الأول — أى رئيس مجلس الوزراء — وبقية أعضاء الحكومة . ويعين أمناء سر الدولة فى فرنسا بقرارات جمهورية وهم يتبعون الوزراء فى حدود معينة بالنسبة لأداء أعمالهم كما يتبعونهم فى اعتزال مناصبهم (١) . وفى الولايات المتحدة الأمريكية لايزال يطلق على الوزير لقب أمين السر secretary . فوزير الخارجية مثلا يسمى secretary of state ووزير المالية secretary of treasury (٢) .

وللدراسة السرية فى أعمال السلطة التنفيذية على ضوء المصلحة العامة التى يجب استهدافها فى كل الأعمال العامة، رأينا أن نميز بين نوعين من السرية فى أعمال هذه السلطة . أما النوع الأول فهو السرية المرفوضة التى لا تقتضيها المصلحة العامة بل وتتنافر معها ، والتى عادة ما تقع تفضيلا لمصالح الحكام على حساب مصالح الشعب . وأما النوع الثانى فهو السرية المفروضة التى تستلزمها المصلحة العامة فى جانب من جوانبها . ويجب على السلطة التنفيذية صيانتها تحقيقاً لهذه المصلحة .

وعلى ذلك نعرض هذا الباب فى فصلين :

الفصل الأول : السرية المرفوضة .

الفصل الثانى : السرية المفروضة .

---

(١) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1969, P. 710 et 711.

(٢) راجع :

André Tunc et Suzanne Tunc, le Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, II, P. 168 et suiv.

الفصل الأول

السرية المرفوضة

تعتبر السرية فيما يجب أن يعلن نوعا من أنواع الكذب ، إذ أن الكذب لا يقتصر على اتخاذ موقف ايجابي لتزييف أمر من الأمور وانما يشمل كذلك المواقف السلبية التي تتمثل فى اخفاء الحقائق التي يجب اظهارها على أصحاب الشأن فيها ، لأن إخفاءها يراد به ايهام الناس بعدم وجودها خلافاً للواقع .

والسرية المرفوضة أو غير المقبولة فى أعمال السلطة التنفيذية هى تلك السرية التى تنافى المصلحة العامة ولا يمكن تفسيرها الا بأحد أمرين أحدهما أشد سوءاً من الآخر . أما الأمر الأول فهو مراعاة مصالح رجال الحكومة والعمل على استمرار بقائهم فى مناصبهم أيا كان الثمن ، والتهرب من المسئولية عما يمكن أن يؤاخذوا عليه إذا ما انكشف أمرهم وأعمل كل من الشعب والبرلمان والقضاء رقابته عليهم . وأما الأمر الثانى فهو الجهل وقلة المعرفة من جانب المسئولين بمقتضيات المصلحة العامة .

وببحث مختلف ضروب السرية فى أعمال السلطة التنفيذية يتضح لنا أن السرية تكون مرفوضة لمخالفتها للمصلحة العامة فى عدة أحوال نتناول كلا منها بالدراسة فى مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول : سرية انتهاك أحكام القانون .

المبحث الثانى : سرية نتائج السياسة الفاشلة .

المبحث الثالث : سرية تقارير كفاءة العاملين .

المبحث الأول
سرية انتهاك أحكام القانون

لعل أهم سبب منطقى لسرية بعض أعمال السلطة التنفيذية هو عدم مشروعية هذه الأعمال . فالذى يسير فى الطريق السليم ولا يخالف القانون فى سلوكه ، لا يخشى علانية أعماله عادة ، إذ ليس فيها ما يخزى أو يعاقب عليه . اللهم الا إذا بلغ من الكمال أو التقوى درجة تجعله يفعل الخير لذاته أو لوجه الله لا يريد من أحد جزاء ولا شكوراً ، ويحتفظ بسرية عمله بعداً عن الشبهات أو حرصاً على شعور من يسدى اليه الخير . أما الذى يرتاد السبيل العوجاء ويخالف ما ينبغى أن يكون فانه عادة ما يخفى مايفعل من سوء . وذلك اما استحياء وعملا بقاعدة «إذا بليتم فاستتروا» أو اعتباراً لقول الله تعالى « لا يحب الله الجهر بالسوء » ، واما خوفاً من رد فعل هذه الأعمال من جانب الناس إذا عرفوا بما وقع من أعمال غير مشروعة ، أو من جانب سلطات الدولة الأخرى التى يمكن أن توقع الجزاء المناسب على المخالفين لأحكام القانون . وهذا هو الاحتمال الأرجح .

وغالباً ما تقع الأعمال السرية من جانب رجل السلطة بدافع الحصول على منافع شخصية مادية أو معنوية . رغم ما ينطوى عليه ذلك من فساد الأخلاق والانحراف بالسلطة التى ما منحها القانون الا بقصد تحقيق النفع العام (١) . ويحتفظ الحكام بسرية هذه الأعمال حتى لا تهتز مكانتهم فى أعين الناس أو يفقدوا مقاعد السلطة التى يحرصون عليها حرصهم على الحياة ذاتها . والأمثلة على الأعمال السرية غير المشروعة كثيرة نحاول ايجازها ودراستها فى المطالب الآتية :

المطلب الأول : سرية إهدار الحريات العامة .

---

(١) راجع :

R. Catherine et G. Thuillier : Conscience et pouvoir, 1974, P. 66 et suiv.

المطلب الثانى : سرية تبديد أموال الدولة .

المطلب الثالث : سرية الصراع على السلطة .

المطلب الأول
سرية اهدار الحريات العامة

عرفنا السرية فيما سبق ورأينا أنها تتمثل فى اخفاء حقيقة الأمور سواء بكتمانها أو بتزييفها .

والحرية فى الأصل هى المقدرة على الاختيار والتصرف . أما الحريات العامة فقد ارتبطت فى الماضى مع اعلانات حقوق الانسان بفكرة الحقوق الطبيعية اللصيقة بطبيعة الكائن البشرى (١) . ويمكن تعريفها الآن وفى اطار القانون الوضعى بأنها الحقوق التى يقر بها القانون للفرد (٢) وتتمثل فى الاعتراف له بقدر من الاستقلال تحميه دعوى قضائية تقوم على أساس رقابة المشروعية (٣) .

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٢٧ ومابعدها .

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques 1967—1968, P. 9

ويقول المؤلف :

Le mot "public" ... évoque nécessairement l'intervention du pouvoir... Une liberté publique est une liberté que le pouvoir a reconnue et aménagée....".

(٣) راجع :

Claude-Albert Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz 1968, P. 12 et suiv.

وراجع كذلك :

Georges Burdeau, Les Libertés publiques, 1966, P. 23.

حيث يقول المؤلف :

„Poser la liberté n'est rien s'il s'agit seulement d'une affirmation verbale. Ce qui importe, c'est de lui faire sa place dans un ordre social viable".

والحرية هى القاعدة العامة ، أما القيود التى ترد عليها فهى استثناءات لا تنشأ الا بقانون (١) . ويجب أن تقدر هذه الاستثناءات بقدرها ولا توضع الا فى أضيق الحدود (٢) ولمجرد تحقيق المصلحة العامة التى لابد من تغليبها على مصالح الأفراد ، وذلك لمصلحة نفس هؤلاء الأفراد فى مجموعهم . وإذا كانت سيادة القانون هى الضمان الأساسى لحرية المواطنين ، فانها كذلك أساس مشروعية السلطة التى يتمتع بها المسئولون .

أما عن علاقة السرية بالحريات العامة ، فلا يمكن القول فى عبارة بسيطة بأن السرية والحرية تتنافران أو تتوافقان على طول الطريق . فالسرية تتنافر مع الحرية فى بعض الأحوال ، ولكنها تتوافق معها فى حالات أخرى(٣).

فاذا كانت سرية اعتداء السلطة التنفيذية على الحريات العامة للمواطنين تعد من صور السرية المرفوضة لما تخفيه من مخالفة لأحكام القانون ، فان سرية الحياة الخاصة للأفراد تعتبر من أنواع السرية المفروضة التى يجب على الحكومة احترامها وعدم المساس بها تنفيذاً لأحكام القانون . ورغم ارتباط الفكرتين احداهما بالأخرى،فسوف ندرس الفكرة الأخيرة وهى سرية الحياة الخاصة فى الفصل الثانى من هذا الباب تحت عنوان «السرية المفروضة» . وذلك تمشياً مع مقتضيات التقسيم المنطقى الذى اخترناه للبحث وبيناه فى خطته .

ولعل أكبر دليل على تنافر الحرية مع السرية أحياناً هو حرص المسئولين

---

(١) راجع :

Marcel Waline, L'individualisme et le droit, 1949, P. 378 et suiv.

(٢) راجع :

Philippe Braud, La notion de liberté publique en droit français, 1968, P. 417 et suiv.

(٣) نتحدث عن توافق السرية مع الحرية فى الفصل الثانى من هذا البحث وعنوانه«السرية المفروضة» .

فى الدولة على الا ينتهكوا الحريات العامة جهاراً نهاراً على مسمع ومرأى من الناس ، خوفاً من سخط الشعوب وغضب الجماهير . فالقرارات الظالمة الماسة بالحريات العامة غالباً ما تتخذ سراً ، الا إذا فصل أصحاب الشأن اعلانها مع تغطيتها بمؤامرات ملفقة أو تهم وهمية تنسب إلى من يراد القضاء عليه أو التنكيل به . وغالباً ما تنفذ هذه القرارات كذلك بطريقة سرية لا يشعر بها الا قلة من الناس تضم صاحب الشأن والمحيطين به .

ويعتبر الاعتداء على حقوق الأفراد العامة من أعمال الاعتداء المادية إذا انطوى على مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية . وذلك كما فى حالة القبض على أحد الأفراد أو اعتقاله فى غير الحالات التى يحددها القانون ، وكما فى حالة الاستيلاء على ملك الأفراد عنوة دون اتباع الاجراءات التى ينص عليها القانون (١) . ويختص القضاء العادى بنظر المنازعات المتعلقة بأعمال التعدى فى فرنسا ، بل وكذلك فى مصر حتى بعد أن أصبح القضاء الادارى يختص بنظر سائر المنازعات الادارية طبقا لنص البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . إذا فى هذه الحالة تبلغ درجة عدم مشروعية أعمال الاعتداء مبلغا يفقدها صفتها الادارية.

وفى معرض الحديث عن سرية اهدار الحريات العامة نتناول بالدراسة على سبيل المثال ثلاث صور من صور انتهاك الحريات العامة وهى :

(أولا) سرية الاعتداء على الحرية الشخصية .

(ثانياً) سرية الاعتداء على حق الملكية .

(ثالثاً) سرية الاعتداء على حق الدفاع .

---

(١) راجع رسالة الدكتور مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادى فى القانون الادارى ١٩٦٤ ص ٢٠٧ ومابعدها . وراجع أيضاً :
Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1970, P. 161.

أولا : سرية الاعتداء على الحرية الشخصية

الحرية الشخصية هى تمتع كل فرد بالأمان على نفسه وتنقلاته وما فى موطنه ومراسلاته . ولعل هذه الحرية هى أهم الحريات العامة جميعاً (١) . وهى تنطوى فى الحقيقة على ثلاثة أنواع من الامتيازات التى يعترف بها للفرد وهى :

– حق الأمن الشخصى الذى يتضمن عدم امكان القبض على الفرد أو احتجازه الا فى الحالات وطبقاً للاجراءات التى يحددها القانون .

– حرية التنقل (الذهاب والاياب) والاقامة فى أى مكان من اقليم الدولة فى حدود مستلزمات النظام العام .

– حرمة الحياة الخاصة وتتمثل فى عدم انتهاك المسكن أو المراسلات.

وعادة ما يتم اعتداء السلطة التنفيذية على الحرية الشخصية فى البلاد الدكتاتورية سراً . فيقبض على الأفراد أو يعتقلون تحت ستار الليل المظلم ، ويؤخذون من بيوتهم وأهليهم إلى أماكن غير معروفة يعذبون أو يقتلون فيها خفية . وهكذا يختار المسئولون لتنفيذ جرائمهم ضد الحرية الشخصية الزمان والمكان اللذين يتفقان مع السرية حتى لا يشعرن بهم أحداً .

وتقوم هيئات البوليس السياسى – بوسائلها السرية – على اختلاف تسمياتها وتنظيماتها فى البلاد الشيوعية والمتخلفة بدور هائل فى حماية نظام

---

(١) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques,1966,P. 103.

حيث يقول المؤلف :

„La liberté physique est à ce point fondamentale que, souvent, c'est elle que l'on désigne sous le nom de liberté individuelle, au risque de donner à celle-ci une acception qui en limite trop étroitement le sens"

وراجع أيضاً كوليار – المرجع السابق ص ٢٠٥ .

الحكم والحكام . وتعتمد فى ذلك أساساً على أعمال سرية ارهابية تنطوى على كثير من الاعتداءات على الحرية الشخصية للأفراد .

فقد كان ولا يزال البوليس السرى السياسى فى الاتحاد السوفيتى وسائر البلاد الشيوعية يتمتع بسلطان يبلغ من الضخامة مبلغاً يزرع الرعب والفزع فى نفوس المواطنين (١) . وشهد بذلك شاهد من أهلها . فقد جاء بتقرير خروشوف الذى قدمه إلى المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى بتاريخ ٢٥ فبراير عام ١٩٥٦ أن كثيراً من المواطنين الشرفاء قد اتهموا ظلماً وانتزعت منهم الاعترافات بالتعذيب وأعدموا . حتى إن أحد قدامى المكتب السياسى للجنة المركزية للحزب الشيوعى السوفيتى وهو رودزوتاك Roudzoutak قد أكد للمحكمة وجود مركز بالبوليس السياسى يتولى تزييف الأدلة ضد الأبرياء ، وطلب أن يدافع عن نفسه أمام اللجنة المركزية التى كان عضواً فيها لكشف هذه الحقائق ، فلم ينجه ذلك من مصيره المحتوم ورفض ستالين مجرد مقابلة رفيقه القديم وعجل باعدامه (٢).

وفى مصر لعبت السرية دوراً هاماً فى الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطنين فى ظل الجمهورية المصرية الأولى (٣) ، رغم النص عليها بوضوح

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : الأنظمة السياسية ص ٥١١ و مابعدها .
راجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : أزمة الحرية فى المعسكرين الشرق والغربى — ١٩٦١ ص ١٣ ومابعدها .

(٢) راجع فى ذلك :
G. Vedel : Démocraties Soviétiques et populaires, P. 345 et suiv.
وراجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى ص ٣٢٧ . وكذلك مؤلف الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى فى الحرية والاشتراكية والوحدة ١٩٦٦ ص ٩٣ وما بعدها .

(٣) لما كانت كافة الدساتير الجمهورية المصرية منذ قيام ثورة سنة ١٩٥٢ إلى ماقبل صدو دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ قد تشابهت فى تطبيقاتها العملية تشابهاً كبيراً، فانه نطلق اصطلاح «الجمهورية المصرية الأولى» على فترة سريان هذه الدساتير . وذلك بالمقارنة

وافاضة فى كافة دساتير هذه الجمهورية . وكأن وجود هذه الحرية فى الواقع العملى كان يتناسب تناسباً عكسياً مع وجودها فى النص القانونى .

فقد انتهكت الحرية الشخصية فى ظل الدساتير السابقة انتهاكاً لم تشهد له البلاد من قبل مثيلا . وكان ذلك يتم باجراءات سرية باطلة . فكم اعتقل المواطنون دون وجه حق ولأسباب شخصية تافهة ، وأهدرت آدميتهم وعذبوا عذاباً شديداً تتحدث عن بعض ما ظهر منه ليس لمجرد الذكرى ، والذكرى تنفع المؤمنين ، وانما لكى نأخذ منه عبرة تقينا من التردى مرة أخرى فى هذه المحنة المؤسفة ، التى كثر ضحاياها من الأحياء وفارق الحياة بسببها غير القليل من الأموات . وقد كان لكل أجهزة الأمن السياسى والعسكرى فى الدولة دور كبير فى انتهاك هذه الحرية .

أما عن الاعتقال فقد كان رجال السلطة يقبضون على الأفراد ويأخذونهم من بيوتهم فى جوف الليل ثم لا يعرف عنهم الناس بعد ذلك شيئاً . بل ان كثيراً من الأسر فقدت عائلها أو أحد أعضائها بهذه الطريقة ولم يرجع اليها حتى الآن أو تثبت وفاته رسمياً ، وان أكدت دلائل الحال أنه قتل ودفن سراً بالصحراء دون أن يعلم بذلك غير جلاديه وسفاحيه وبعض رفاقه فى العذاب(١) .

وقد ثبت من التحقيق الذى أجراه نائب عام سابق وجود كثير من المعتقلين بأوامر اعتقال وبغير أوامر اعتقال ، وكثير من المسجونين بغير حكم قضائى . ووصل الأمر إلى حد أن أصدر رئيس الجمهورية قرارات

= بالجمهورية المصرية الثانية، التى بدأت مع بداية دستور ١٩٧١ . فكل من الجمهوريتين يتصف بمواصفات دستورية معينة من حيث الواقع ، وهى ترتبط إذا أردنا الصراحة فى القول بشخص رئيس الجمهورية بصرف النظر عن تغير أو تعدد الدساتير . مما يؤكد أن الجو العام للحكم فى البلاد لا يزال يعتمد عندنا على الأشخاص أكثر من إعتماده على الأنظمة والمؤسسات . وقد سبقنا إلى هذا الرأى الأستاذ الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى فى حديث أدلى به فى أعقاب قيام دستور سنة ١٩٧١ .

(١) راجع نص المحضر الذى رفعته اللجنة المشكلة لبحث أفضل الطرق للقضاء على الاخوان المسلمين والمتدينين بالاعدام والتنكيل والعزل . ووافق عليه الرئيس عبد الناصر . ماجد كيلانى : الخطر الصهيونى على العالم الاسلامى . الدار السعودية للنشر والتوزيع — طبعة ١٩٦٩ ص ١٥٠ ؛ المستشار على جريشة : فى الزنزانة — دار الشروق — طبعة ١٩٧٥ .

بالأفراج عن بعض المعتقلين والمسجونين السياسيين فلم ينفذ وزير الداخلية هذه القرارات . كما لم ينفذ أوامر النيابة العامة بالافراج عن متهمين لم تثبت ادانتهم . وكان الاعتقال يتم أحياناً بأوامر شفوية تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارىء رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٨ (١) . وهذه الأوامر الشفوية صعبة الاثبات كان من السهل الاحتجاج بها ظلماً وبهتاناً .

وأما عن التعذيب فقد وقع سراً بعيداً عن أنظار الناس فى السجون والمعتقلات بأوامر ادارية وبغير أوامر . وقد أثبتت تقارير الطب الشرعى وقوعه بكل درجاته وأنواعه كما أثبته بعض أحكام المحاكم(٢).وقد وصل التعذيب من حيث درجاته إلى الحد الذى لا يطيقه الانسان ويتمنى عنده الموت فيعز عليه أحياناً ويدركه من شدة الهول أو بالانتحار أحياناً أخرى . أما من حيث أصناف التعذيب بنوعيه الجسمانى والنفسى فقد تدرج من الضرب بالأيدى والركل بالأقدام والجلد بالسياط إلى نزع الأظافر وتكسير الأسنان واطلاق الكلاب المدربة لتنهش ضحاياها فى أماكن حساسة ، وتعليق الناس من أرجلهم وهم عراه والغمر فى الماء البارد فى أيام الشتاء القارسة والتجويع وسقاية السوائل القذرة .. إلى غير ذلك مما تتفتق عنه أذهان شياطين البشر .

---

(١) راجع كتاب المستشار محمد عبد السلام : سنوات عصيبة – ذكريات نائب عام سابق – ١٩٧٥ ص ١٣١ .

(٢) راجع على سبيل المثال :

– تحقيقات النيابة العامة رقم ١٢٤ ، ١٣٠ ، ١٣١ ، ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٥ لسنة ١٩٦٨ . ع . ت .

– منطوق الحكم وحيثيات التحقيق فى قضية كشيش .

– تصريحات النائب العام الأسبق المنشورة بجريدة أخبار اليوم فى ٢٦ أكتوبر و٢ و٩ نوفمبر عام ١٩٧٤ .

– حكم محكمة جنوب القاهرة فى قضية تعويض المستشار على جريشة عما لحقه من تعذيب فى السجن الحربى .

ويصور أحد المسجونين السياسين بعض مظاهر القتل والتعذيب الذى حدث سراً داخل جدران السجن الحربى فى عام ١٩٦٥ فيقول :

«ضحايا التعذيب فى الزنازين يضمدون جراحهم . أجسام مصلوبة .. وجوه شوهتها سياط الزبانية . ظهور مزقتها الكرابيج التى استحضرت من السودان على ظهر طائرة خاصة . جثث المسجونين تحمل فى الظلام وتدفن فى الصحراء المجاورة للسجن . رؤوس مفتوحة . أسنان مقلوعة . بقع دم تغطى كل جدران الزنازين ، صراخ وأنين وعويل . كلاب تعوى وقد امتلأت أفواهها بالدماء» (١) .

وكان من يتوفى من التعذيب فى السجون والمعتقلات ينقل فى الليل خفية ويدفن سراً فى الصحراء . وفى ذلك يقول مسجون سياسى قضى عشر سنوات فى الليمان «شاهدت بنفسى ستة من المعتقلين من جماعة الأخوان المسلمين قد توفوا وادارة السجن الحربى تقوم بنقلهم فى الليل إلى خارج السجن لدفنهم فى الصحراء . وسمعت أنباء مؤكدة من داخل السجن تقول أن هناك ثمانية وعشرين من المعتقلين من جماعة الأخوان المسلمين قد توفوا فى السجن نتيجة للتعذيب وقلة العناية الطبية . والغريب أن ادارة السجن كانت تؤكد هروب كل من يتوفى أثناء نقله إلى المستشفى وتقوم بخصم يومين من مرتب جندى تختاره من السجن على أساس أنه كان يرافقه .. وطبعاً الجندى لا يتكلم لأنه يعلم أن إدارة السجن ستعطى له مرتبه بعد ذلك كاملا وأن الأمر كله مجرد تمثيلية .. وعندما كنا نعلم أن شخصاً قد هرب نترحم عليه فمعنى ذلك أنه مات من التعذيب» (٢) .

وفضلا عن الاعتداءات السرية التى وقعت على حق الأمن الشخصى وحرية التنقل وذلك بالقتل والاعتقال والتعذيب وتحديد الاقامة ، فقد

(١) مصطفى أمين : سنة أولى سجن – الطبعة الثانية ص ١٥ .

(٢) راجع ماروواه سعيد توفيق لجريدة أخبار اليوم بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٧٥ تحت عنوان «١٠ سنين فى الليمان» .

أهدرت حرمة الحياة الخاصة كذلك اهداراً كبيراً، فانتهكت حرمة المسكن ودخل رجال السلطة منازل الناس ليلا وعبثوا فيها دون قيد أو شرط . واطلعوا على أسرار الناس فى مراسلاتهم بأنواعهافقتحوا الخطابات وصوروها وتصنتوا على المكالمات التليفونية وسجلوها ولم يكن أى شخص مهما علت مكانته يأمن تماماً على حريته الشخصية .

وسوف نتحدث فى الفصل الثانى بشىء من التفصيل عن «سرية الحياة الخاصة» بما تستوجب من حظر التفتيش ، وحرمة المسكن ، وسرية المراسلات . وذلك فى معرض بياننا لصور السرية الواجبة أو المفروضة .

وليس كل هذا الا بعض ما حدث سراً من أناس نزعت الرحمة من قلوبهم فكانت كالحجارة أو أشد قسوة . والله أشد بأساً وأشد تنكيلا . نسوا الله فأنساهم أنفسهم ، وكفروا بآياته فأعد لهم عذاباً أليماً . وهو الذى يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور . وهو القائل فى كتابه العزيز «ان الذين كفروا بآياتنا سوف نصليهم ناراً كلما نضجت جلودهم بدلناهم جلوداً غيرها ليذوقوا العذاب ، إن الله كان عزيزاً حكيما» (١) .

أما موقف عامة الناس ازاء انتهاك السلطة التنفيذية للحرية الشخصية إذا علموا ببعض ما حدث رغم سريته فكان مخزياً مخيباً للآمال . فقد سيطر الخوف والنفاق على أكثرهم فظلوا يقولون بالسنتهم ما ليس فى قلوبهم . ولا يتناهون عن منكر فعلوه حتى صاروا نموذجاً للمستضعفين فى الأرض وتركوا قول رسول الله صلى الله عليه وسلم «ان الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يده أو شك أن يعمهم الله بعقاب» (٢) . فغضب الله عليهم ورفع عنهم جانباً من رحمته فنزلت بهم المصائب والهزائم والأهوال .

---

(١) الآية رقم ٥٦ من سورة النساء .
(٢) راجع ابن حزم : الفصل فى الملل والأهواء والنحل — جـ ٤ ص ١٧٥ و مابعدها .

ونظراً لتلك التجربة القاسية التى عاشتها البلاد فيما يتعلق بانتهاك الحرية الشخصية للمواطنين بصورة مفزعة فقد حاول المشرع أن يستفيد من التجربة فى تأكيد وجوب احترام تلك الحرية الأساسية ووضع الضمانات الكفيلة بعدم تكرار الاعتداء عليها . وذلك فى كل من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

وقد بدأ المشرع المصرى الطريق إلى تحقيق هدفه بالاعتراف بالحرية الشخصية كحق طبيعى لكل مواطن ، ثم حرم المساس بها فى أى صورة من صورها وبأى وسيلة كانت الا بأمر من القضاء أو النيابة العامة استجابة لمقتضيات التحقيق ، اللهم الا فى حالة التلبس بالجريمة استناداً إلى انتفاء شبهة الاعتداء فيها (١) . فقضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون» (٢) .

وحرم الدستور القبض على المواطن أو اعتقاله لأسباب سرية غير معلنة فأوجب ابلاغه صراحة بأسباب القبض أو الاعتقال بمجرد الاستحواذ على شخصه . ولم يتوقف بعلانية القبض أو الاعتقال وأسبابه عند هذا الحد وانما أجاز له ابلاغ من يريد بما وقع له من مساس بحريته الشخصية كما أجاز له بل ولغيره التظلم للقضاء من الاجراء الذى قيد هذه الحرية وأوجب الفصل

---

(١) وإن كان رجال الأمن يستطيعون مع ذلك إدعاء تلبس الفرد بجريمة من الجرائم يزيفون مقوماتها بطريقة سرية لتبرير القبض عليه وتقييد حريته . وقد حدث ذلك فعلا فى الماضى مما يؤكد أن النصوص وحدها لا قيمة لها مالم يحسن تطبيقها من جانب القائمين عليها .

(٢) وذلك بطبيعة الحال فى غير حالة الطوارىء إذ نصت المادة الثالثة من قانون الطوارىء =

فى التظلم خلال مدة معينة والا وجب اخلاء سبيل المواطن المقبوض عليه أو المعتقل فوراً . وهذا هو ما قضت به المادة ٧١ من الدستور بقولها «يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً . ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون ، ويجب اعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة اليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة والا وجب الافراج حتماً» .

ولمواجهة ما كشفت عنه التجربة من أن اتخاذ التدابير الماسة بالحرية الشخصية بمقتضى أوامر شفوية قد يترتب عليه عدم امكان التثبت من وجود وشرعية هذه الأوامر ، وحتى لا يحال فى نفس الوقت بين سلطة الطوارىء وحقها فى اتخاذ التدابير العاجلة ولو بأوامر شفوية (١) ، نصت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ فى فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط فى الحالات العاجلة التى تتخذ فيها التدابير المشار اليها فى هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» .

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد وانما أراد أن يحفظ على الانسان آدميته التى كرمه الله بها حتى بعد تقييد حريته . وذلك بالنظر إلى ما لاقاه المواطن المقبوض عليه أو المعتقل أو المحبوس من سوء المعاملة وألوان التعذيب

=رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ بأمر كتابى أو شفوى التدابير الآتية :

١ – وضع القيود على حرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور فى أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص فى تفتيش الأشخاص والاماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية وكذلك تكليف أى شخص بتأدية أى عمل من الأعمال» .

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

الجسمانى والنفسى التى تقشعر منها الأبدان وترتجف لها النفوس . سواء تم هذا التعذيب لانتزاع الاعترافات الكاذبة أو الصحيحة بالقوة والقهر ، أو حدث لمجرد التشفى والانتقام واشباع سادية بعض الجلادين . لذلك قضى فى المادة رقم ٤٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن «كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولا يجوز ايذاؤه بدنياً أو معنوياً كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون . وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شىء مما تقدم أو التهديد بشىء منه يهدر ولا يعول عليه»(١).

واحتراماً لحرية التنقل والاقامة فى أى مكان من اقليم الدولة نصت المادة رقم ٥٠ من الدستور على أنه «لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الاقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالاقامة فى مكان معين الا فى الأحوال المبينة فى القانون».

وأخيراً أراد المشرع أن يخوف المعتدين على الحرية الشخصية ، فجعل الدعاوى الجنائية الناشئة عن الاعتداء على هذه الحرية لا تسقط بالتقادم استثناء من القواعد العامة مهما طال عليها الأمد . وذلك لاحباط محاولة المعتدى الاحتفاظ بسرية جرمه عن طريق الوعيد أو التهديد وبما يتمتع به من جاه أو سلطان . وشاء المشرع من ناحية أخرى أن يضمن حق ضحية الاعتداء على الحرية الشخصية فجعل حقه المدنى كذلك لا يسقط بالتقادم كما كفل له تعويضاً عادلا من الدولة عما لحق به من أذى . لذلك قضت

---

(١) تنص المادة ٤٠ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه «لا يجوز القبض على أى انسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً ، كما تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولايجوز ايذاؤه بدنياً أو معنوياً» .

وقضت المادة ٤١ من نفس القانون على أنه «لايجوز حبس أى انسان إلا فى السجون المخصصة لذلك ، ولا يجوز لمأمور أى سجن قبول أى انسان فيه إلا بمقتضى أمر موقع عليه من السلطة المختصة ، وإلا يبقيه بعد المدة المحددة بهذا الأمر» .

المادة ٥٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضاً عادلا لمن وقع عليه الاعتداء» .

وتطبيقاً لهذا النص قضت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بأنه «فى الجرائم المنصوص عليها فى المواد ١١٧ و ١٢٦ و ١٢٧ و ٢٨٢ و ٣٠٩ مكرراً ، ٣٠٩ مكرراً (أ) من قانون العقوبات والتى تقع بعد تاريخ العمل بهذا القانون ، فلا تنقضى الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضى المدة» (١) .

ويتعلق الأمر فى هذه المادة بجرائم العدوان على الحرية التى يرتكبها المسئولون فى الدولة (٢) .

غير أن كل هذه الأحكام الحازمة وتلك الضمانات الوافية التى وضعها المشرع فى الدستور والقوانين لحماية الحرية الشخصية للمواطن سوف تتحول فى الواقع العملى إلى مجرد سراب خداع عديم الجدوى ما لم يحرص كل مواطن على الذود عن حريته الشخصية بعزيمة صادقة ، والاستفادة من هذه النصوص بشجاعة واقدام . هذا بالاضافة إلى وجوب احترام المسئولين من رجال السلطة التنفيذية احتراماً حقيقياً للحرية الشخصية للمواطنين خاصة وأن أغلبهم فى بلدنا المتخلف يجهل حقوقه أو يفتقد شجاعة الذود عنها لقلة وعيه أو ضعف حيلته .

---

(١) وذلك استثناء من نص المادة ١٥ من قانون الاجراءات الجنائية التى تنص على أن «تنقضى الدعوى الجنائية فى مواد الجنايات بمضى عشر سنين من يوم وقوع الجريمة ، وفى مواد الجنح بمضى ثلاث سنين ، وفى مواد المخالفات بمضى سنة ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك ...»

(٢) تقضى المادة ١٢٦ من قانون العقوبات بأن «كل موظف أو مستخدم عمومى أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحملة على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر .

وإذا مات المجنى عليه يحكم بالعقوبة المقررة للقتل عمداً» .

ثانيا : سرية الاعتداء على حق الملكية

يمكن تعريف حق الملكية بأنه استئثار الشخص بشيء ذي قيمة وتمتعه بكافة المزايا التي يخولها من استعمال واستغلال وتصرف (١) . ويعتبر هذا الحق من أهم وأقدم الحقوق العامة التي أعترف بها للانسان منذ وجد حاملا بين جنباته غريزة التملك . وقد أكد اعلان حقوق الانسان الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ حق الملكية باعتباره من الحقوق المقدسة التي يجب الا تنتهك (٢) .

ورغم أهمية حق الملكية والاعتراف به على نحو أو آخر في كل بلاد العالم ، فقد وقعت عليه اعتداءات متكررة لاسيما في الدول الشيوعية والبلاد المتخلفة التي تدعى الاشتراكية . وقد وقعت هذه الاعتداءات في بعض الأحيان علناً بالتطبيق لقوانين وقرارات معينة . ولكنها في أحوال أخرى وقعت سراً من بعض رجال السلطة التنفيذية الذين يعملون لحسابهم أحياناً مستخدمين ما يتمتعون به من اختصاصات زودهم بها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة في اطار وظائفهم . ولعل أوضح مثال على ذلك لما حدث في مصر في ظل نظام الحراسات البغيض الذي بدأ عام ١٩٦١ .

فكثيراً ما فرضت الحراسة طمعاً في أموال الناس أو بقصد التنكيل ببعض المواطنين الذين افترضت الحكومة فيهم لسبب أو لآخر عدم الولاء لها . وتحت ستار الحراسة قام المسئولون في ظلال من السرية بكثير من أعمال السلب والنهب والتدمير حتى أصبحت أموال الحراسة مصدراً للديون بعد أن كانت مورداً خصباً للحقوق (٣) . ولم يعبأ أولو الأمر بما نهى الله

---

(١) راجع في ذلك : الدكتور حسن كيرة : الحقوق العينية الأصلية – الجزء الأول : حق الملكية ١٩٦٥ ، الدكتور مصطفى الجمال : نظام الملكية – خاصة ص ٧٣ ومابعدها .

(٢) المادة الثانية والمادة رقم ١٧ من اعلان حقوق الانسان – راجع كوليار – المرجع السابق ص ٦٣٧ ومابعدها .

(٣) فرضت الحراسة في أعقاب القوانين الاشتراكية عام ١٩٦١ثم فرضت طبقاً =

عنه حين قال «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالاثم وانتم تعلمون» (١) . بل ان المتمعن فى هذه الآية الكريمة يراها ترسم صورة صادقة لما وقع فى عهد الحراسات ويخيل اليه أنها انما توجه خصيصاً إلى أولئك المعتدين على أموال الناس فى تلك الحقبة السوداء من تاريخ مصر .

وقد أجمعت المناقشات التى دارت فى مجلس الشعب عند اعداد قانون الحراسات الجديد فى يوليو عام ١٩٧٤ على استنكار الحراسة بالصورة التى تمت بها واعتبارها مصادرة غير مشروعة لأموال الناس . وأكدت أنها قد استغلت أبشع استغلال للبطش بالمواطنين والاعتداء على حرياتهم واغلاق بيوتهم وأن ذلك يتنافى مع قداسة حق الملكية بل ومع أى عدالة أو اشتراكية حقيقية . وأكد السيد رئيس اللجنة التى تولت بحث القانون أن اجراءات الحراسة كانت أشبه بالعقوبة ، وأنها امتدت بعد عام ١٩٦٤ حتى إلى أصحاب الرأى وبعض البسطاء من الفلاحين . وأن السلطة قد استغلت الحراسة لاعتقال المواطنين . وهكذا أصبحت الحراسة سبيلا للانحراف والتحكم فى مصائر الناس ، وظهر عدم صحة ما كان يقال من أن هدف هذه الاجراءات هو احداث التغيرات الاجتماعية اللازمة لتحقيق الاشتراكية خصوصاً وأن ثروات جديدة قد نشأت وتضخمت فى هذه الاثناء دون سبب مشروع ولم يمسسها سوء (٢) .

ولتفادى ما حدث من اعتداءات على حق الملكية فى الماضى ضمن المشرع الدستور عدة نصوص لتحقيق هذا الغرض . فنصت المادة ٣٤

للقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن تدابيرأمن الدولة ، وفرضت أخيراً عام ١٩٦٦ فى أعقاب حادث كمشيش والضجة المفتعلة التى اثيرت حوله وسميت بحراسة تصفية الاقطاع .

(١) الآية رقم ١٨٨ من سورة البقرة .

(٢) راجع الأعمال التحضرية للقانون رقم٦٩لسنة ١٩٧٤ بشأن تسوية الاوضاع الناشئة عن الحراسة .

من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «الملكية الخاصة مصونة: ولا يجوز فرض الحراسة عليها الا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون» .

وأضافت المادة ٣٥ أنه «لا يجوز التأميم إلا لإعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض» .

وأكدت المادة ٣٦ من الدستور أن المصادرة العامة للأموال محظورة ولاتجوزالمصادرة الخاصة الا بحكم قضائى .

وعندما صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب نص فى مادته الأولى على أنه «لا يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين الا بحكم قضائى وفى الأحوال الواردة فى هذا القانون ووفقاً للضوابط المنصوص عليها فيه» .

وتأكيداً لهذا الاتجاه صدر القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧١ بتصفية الحراسة على أموال وممتلكات الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القرار بقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢ بتصفية الحراسات السابقة على القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ .

ثالثا : سرية الاعتداء على حق الدفاع

حق الدفاع هو تمكين المتهم من ابداء أقواله أو اثبات براءته بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة اليه .

ويعتبر هذا الحق من المسلمات العقلية أو القواعد المنطقية التى يطبقها القضاء دون حاجة إلى نص .إذ من الطبيعى قبل توقيع أى عقوبة على المتهم أن يواجه بالتهمة المنسوبة اليه وتسمع أقواله فيها ، لكى يتمكن ان كان بريئاً من اثبات براءته من هذه التهمة ، وان كان مذنباً من بيان الظروف والدوافع التى أوقعته فى الخطأ .

ويحدث أن يعتدى رجال السلطة التنفيذية على حق المتهم فى الدفاع لاسيما فى الجرائم السياسية بطريقة سرية . وذلك بأن تزيف أقواله أوتنتزع منه الاعترافات أو يمنع من الادلاء بدفاعه بالتهديد أو التعذيب . ولعل محكمة الدجوى الشهيرة كانت مضرب الأمثال فى هذا المجال . إذ لم يتوقف الأمر فيها عند حد عدم احترام حق المتهم فى الدفاع عن نفسه ، وانما وصل إلى حد أن كانت الأحكام الفاصلة فى القضايا تعد سلفاً قبل الجلسة ، سواء تمكن المتهم من الادلاء بدفاعه أو لم يتمكن ،وأيا كانت درجة اقناع أوجه الدفاع وبصرف النظر عن خطورة هذه الأحكام وان وصلت إلى الاعدام والحرمان من حق الحياة .

وأيا كان الأمر فان المحاكمات الجنائية بصفة عامة تقوم بها السلطة القضائية وتتولى التحقيق فيها النيابة العامة . ولا يأتى تدخل رجال السلطة التنفيذية بصددها الا عن طريق الضبط القضائى (١) ، وما يتضمن من بحث عن الجرائم ومرتكبيها ، وجمع للاستدلالات اللازمة للتحقيق فى الدعوى وحبس احتياطى(٢).فعن هذا الطريق يستطيع رجال السلطة التنفيذية الاعتداء بوسيلة أو بأخرى على حق المتهم فى الدفاع عن نفسه .

غير أنه يوجد نوع آخر من المحاكمات يهمنا التعرض له لاتصاله بموضوع بحثنا هو المحاكمات التأديبية للعاملين بالدولة حيث تلعب السلطة التنفيذية فيه عن طريق الرؤساء الاداريين دوراً كبيراً . وذلك ليس فقط فيما يتعلق بالتحقيق الذى يستطيع الرئيس أن يتولاه وان بدأته النيابة الادارية، بل وكذلك فيما يتصل بمحاكمة هؤلاء العاملين فى غير الحالات التى تختص بها المحاكم التأديبية بمجلس الدولة .

---

(١) راجع المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) وقد وقف القضاء المصرى موقفا مشرفا فى الدفاع عن سيادة القانون وحماية الحريات العامة من إعتداءات رجال الشرطة على المواطنين . وذلك فى قضية الجناية رقم ٣٥٧١ لسنة ١٩٧٤ – إيتاى البارود . راجع مرافعة الأستاذ حافظ السلمى رئيس نيابة دمنهور الكلية فى القضية المذكورة بجلسة ٣ مارس سنة ١٩٧٥ . وكان مأمور المركز قد استمر فى حبس متهمين بعد الافراج عنهما من القاضى المختص ، وأهان وكيل النيابة ومحامى المتهمين أثناء قيامهما بعملهما فيما يتعلق بالتحقق من استمرار الحبس بدون وجه حق . وقد أدانت المحكمة المتهم وحكمت بالغرامة والحبس مع الشغل لمدة شهرين مع ايقاف التنفيذ .

فاذا عدنا إلى فكرة السرية فى أعمال السلطة التنفيذية وجدنا أن الأصل فى اجراءات التحقيق التأديبى هو العلانية بالنسبة لذوى الشأن ، الا إذا اقتضت سلامة التحقيق غير ذلك . فقد نصت المادة الثامنة من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه «يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى فى غيبته». وقضت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية بأنه «لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق الا بعد الانتهاء منه» (١) وذلك بقصد تيسير اتمام التحقيق وعدم عرقلة اجراءاته .

غير أن حق العامل أو الموظف المحال إلى التحقيق فى الاطلاع على اوراق التحقيق مشروط بتقديمه للمحاكمة التأديبية عما ثبت فى حقه سواء أمام الجهة الادارية أو المحكمة التأديبية المختصة . اما إذا تعلق الأمر بمجرد اتخاذ تدابير داخلية لمعالجة ما كشف عنه التحقيق من قصور ، فان الادارة غير ملزمة باطلاع المتهم على ما تتخذ من اجراءات تدخل فى سلطتها التقديرية ، ما دام الأمر لا يتعلق بمحاكمته ولا يتضمن توقيع جزاءات تأديبية عليه(٢).

المطلب الثانى

سرية تبديد اموال الدولة

قد ينصب انتهاك أحكام القانون على أموال الدولة فيتم تبديد بعضها بطريقة سرية لا يعلم بها الا المشتركون فى التبديد أو المستفيدون منه . ومن الطبيعى أن تظل مثل هذه الأعمال سرية كأرقام حسابات كبار اللصوص ومصاصى دماء الشعوب فى العالم . وذلك ليس فقط لعدم مشروعيتها وانما أيضاً لمناقضتها لما يدعيه مرتكبوها من نزاهة وأمانة وشرف . وتزداد أهمية السرية بالنسبة للحكومة إذا كان الشعب فى غالبيته الساحقة فقيراً يكابد

---

(١) الدكتور سليمان محمد الطماوى : القضاء الادارى – الكتاب الثالث قضاء التأديب ١٩٧١ ص ٥٦٨ .

(٢) محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور : الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام – ١٩٦٩ . ص ٥٢ .

فى سبيل الحصول على لقمة العيش . إذ لا يتصور أن يذاع عليه وهوفى هذه الحالة أن ملايينه تغتصب أو تهرب أو تنثر هباء فيما لا طائل من ورائه .

ويأخذ تبديد أموال الدولة صوراً متعددة أهمها النفقات السرية ، وأعمال النهب ، وتكاليف البذخ . ونوجز فيما يلى الحديث عن كل منها :

أولا : النفقات السرية

تنفق كثير من أموال الدولة فى أمور سرية لايعلن عنها . من ذلك انفاق ملايين الجنيهات لعمل انقلاب عسكرى فى احدى الدول الأجنبية ، أولمساعدة فريق ضد آخر من المتنازعين على السلطة فى بلد من البلاد قد لا يكون لأصحاب المال ناقة فيها ولا جمل . ومثل هذه الأعمال لا تعد مخالفة لقواعد القانون الدولى العام فحسب وانما تعد غير مشروعة من وجهة القانون الداخلى كذلك . لأن قوانين الدولة بصفة عامة وقانون الميزانية على وجه الخصوص لا تسمح عادة بأى عمل من هذه الأعمال .

ولدينا فى مصر أمثلة كثيرة على مثل هذه الانفاقات السرية التى تمت فى الماضى القريب دون مبرر مقبول . ومثال ذلك الأموال الطائلة التى انفقت ولم يعلن عنها حتى الآن فى مشاحنات اليمن الدامية ، ومنازعات الكونغو وأواسط أفريقيا ، وفى مطاحنات الصحف فى لبنان .

ثانيا : أعمال النهب

تخفى السرية أحياناً أعمال نهب مشينة يقوم بها بعض رجال الدولة لحسابهم الخاص مستخدمين ما منحهم القانون من سلطات فى تحقيق مآرب شخصية آثمة . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الأعمال المخزية التى قام بها بعض كبار رجال الحكم وتمثلت تارة فى تهريب أموال الدولة إلى بنوك سويسرا وغيرهامن البلادالأجنبية الحرة،وتارة فى غصب هذه الأموال فى الداخل كمالو كانت تركةشاغرة مباحةلمن يستطيع الاستيلاءعليها .

ومما يثبت نهب أموال الدولة من جانب بعض القادة الكبار ما نزل على عدد منهم من غنى فاحش مفاجيء فأصبحوا وورثتهم من أصحاب الملايين بعد ان كانوا لا يملكون غير مرتباتهم التى تكاد تكفى لمواجهة أعباء المعيشة(١). ويؤكد ذلك أيضاً ما عثر عليه فى منازل بعض كبار رجال الدولة من خزائن للعملات الصعبة والمحلية فى وقت كانت فيه خزانة الدولة خاوية فى أمس الحاجة اليها .

ثالثا : تكاليف البذخ

ويتمثل تبديد أموال الدولة أحياناً أخرى فى المبالغة فى الانفاق على اقامة الحفلات والمهرجانات والقصور الشامخة والفيلات الأنيقة .. إلى غير ذلك من مظاهر البذخ التى لا تتناسب مع امكانيات دولة فقيرة متخلفة ، بل ولا تحدث حتى فى البلاد الغنية . فكم أقيمت احتفالات نصر مزعوم ، وكم أنفقت الأموال الطائلة لارضاء من كان ضره أكبر من نفعه . ولا تتمثل السرية فى هذه الحالة فى وجود النفقات ذاتها إذ من الطبيعى أن تتكلف مثل هذه الأمور بعض النفقات ، وانما تتمثل فى أرقام هذه النفقات التى قد لا يتصورها الناس ، والتى تعتبر مبالغة فى الكماليات فى دولة لم تصل بعد إلى اشباع الضروريات بالنسبة لكل أبنائها ..

المطلب الثالث
سرية الصراع على السلطة

لو ظهر كل ما يدور وراء كواليس السلطة من أجل الصراع عليها لتغيرت فى أذهان الناس أغلب مفاهيم التاريخ . فكم ارتكبت الجرائم والأعمال غير المشروعة سراً من جانب أحد الحكام فى الدولة للاستئثار بالسلطة والإطاحة برفاقة بأى طريق من الطرق . ويحدث ذلك على وجه الخصوص فى أوقات الأزمات التى تنزل بالدولة سواء من الناحية السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية . ومن الأمثلة الشهيرة لهذه الشخصيات روبسبير فى فرنسا ، وستالين فى روسيا وعبد الناصر فى مصر .

---

(١) راجع مقالة الدكتور لويس عوض المنشورة بالصفحة الثالثة من جريدة الأهرام بتاريخ ١٨ يوليو سنة ١٩٧٥ عن لقائه بالملكتين السابقتين فريدة ونازلى .

أما روبسبير Robespierre فى فرنسا فقد كان أحد أعضاء لجنة السلام العام Comité de salut public التى أنشأتها الجمعية التأسيسية المعروفة أيام الثورة الفرنسية باسم la Convention فى ٦ ابريل عام ١٧٩٣ وزودتها بسلطات واسعة . ولكن روبسبير استطاع بقوة شخصيته ونزعته الدموية أن يسيطر على هذه اللجنة التى لم يعين لها رئيس من الناحية الرسمية ، وقام بتصفية خصومه ومعارضيه بطريقة عنيفة مرعبة . وظل الأمر كذلك إلى أن زال الخطر الخارجى واستعادت الجمعية التأسيسية سلطاتها المفقودة فأتت برأس الطاغية تحت المقصلة فى ٢٧ يوليو سنة ١٧٩٤ ، ليفارق الحياة بنفس الطريقة التى أزهق بها أرواح الآخرين (١) .

أما ستالين فى روسيا فقد استطاع شيئاً فشيئاً أن يستحوذ على السلطة فى البلاد بعد وفاة لينين عام ١٩٢٤ . وتخلص من معارضيه ورفاقه فى الحكم بالقتل والنفى وتلفيق التهم الكاذبة . وقد انتقده فى ذلك بشدة خليفته خروشتشوف وفضح جرائمه وفظائعه أمام المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى فى يناير عام ١٩٥٦ . غير أن خروشتشوف نفسه كان يعد العدة منذ وفاة ستالين عام ١٩٥٣ . ففى عام ١٩٥٥ أصبح السكرتير الأول للحزب الشيوعى . وفى سنة ١٩٥٨ انفرد بالسلطة بعد أن طرد زملاءه من الحكم الواحد بعد الآخر ، ولكن بطريقة أقل عنفاً وأكثر ذكاء من سابقه (٢) .

أما عبد الناصر فى مصر فقد استطاع منذ قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ أن يعمل فى الخفاء على الانفراد بالسلطة وحده (٣) . واستخدم كل أساليب

---

(١) راجع فى ذلك : موريس ديفرجيه : المرجع السابق ٤٢٦ . أندريه هورية — المرجع السابق ص ٦٤٦ . الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية — ١٩٦٦ ص ٦٦ .

(٢) راجع فى ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط فى القانون الدستورى ١٩٥٦ ص ٦٦ وما بعدها . أندية هوريو — المرجع السابق ص ٤٧٨ . موريس ديفرجيه — المرجع السابق ص ٣٥٧ .

(٣) راجع مذكرات اللواء محمد نجيب : كلمتى للتاريخ ، خاصة ص ١١٦ ومابعدها وص ١٣٩ ، ١٤٢ ، ١٤٥ ، ١٤٦ .

الخداع ونقض العهود وانتهاز الفرص لابعاد زملائه الواحد تلو الآخر حتى تحقق له ما أراد . وظل يتربع فوق رؤوس العبادمختالا بنفسه حتى باغته الموت فترك الدولة غارقة فى الديون والأزمات والنفاق والاحتلال اليهودى .

المبحث الثانى

سرية نتائج السياسة الفاشلة

تقوم السلطة التنفيذية أحياناً باتيان أعمال قد لا تخالف القانون من حيث الظاهر ولكنها سيئة النتائج غير ملائمة لظروف الحال ، أو فاشلة فى تحقيق ما ترمى اليه من أهداف ، فتحرص على اخفائها وعدم الافصاح عنها خشية مايمكن أن يترتب على معرفة الشعب لها من آثار ضارة بالحكومة . وذلك نتيجة لسخط الناس عليها أو شعورهم باليأس منها أو قيامهم بأعمال مخلة بنظام الحكم قد تؤدى إلى الإطاحة بها .

غير أن اخفاء الحقائق الدالة على فشل بعض جوانب السياسة العامة للدولة وان كان يحمى الحكام بعض الوقت ويحقق مصالحهم الذاتية ، فانه يلحق بالمصلحة العامة أضراراً بالغة . وذلك لأن معرفة الحقائق رغم مرارتها هى نقطة البداية فى الاستعداد لمواجهتها وعلاجها قبل تفاقم أمرها . كما أن هذا الاخفاء يضيع على الشعب حقه فى ممارسة الرقابة على حكومته وتوجيه شئون الدولة نحو ما يحقق خير البلاد .

وقد حدث فى مصر أن أخفيت كثير من الحقائق فى الفترة الأخيرة فلم يعلم الشعب منها غير ما كان الحكام يريدون اعلامه به وبالطريقة التى تروق لهم . والأمثلة على ذلك كثيرة لا تكاد تقع تحت حصر . ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال ما يلى :

١ — سرية خسائر حرب اليمن :

تلك الحرب التى شنتها الحكومة المصرية لأسباب بعيدة عن الحكمة والمصلحة ، فقاتل فيها العربى أخاه العربى ، وأزهقت عبثاً آلاف الأرواح العزيزة على أهلها ، وبعثرت أموال طائلة يحتاج إلى كل قرش منها ملايين الفقراء والمعوزين فى البلاد . وأخفيت كل هذه الحقائق فلم تظهر الا بعد وفاة مقرر هذه الحرب المشئومة الذى أقال أحد رفاقه فى الحكم لمجرد عدم موافقته عليها .

٢ — سرية احتلال شرم الشيخ :

أخفت الحكومة عن الشعب بعد العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ بقاء اسرائيل فى منطقة شرم الشيخ عند انسحابها من سيناء. وذلك رغم أن هذا الموضوع يبلغ من الأهمية مبلغاً يكفى لتقديره معرفة أن محاولة استرداد هذه المنطقة من أيدى العدو ، كانت من أهم دوافع المناورات السياسية الفاشلة والتهديدات العسكرية الفارغة التى انتهت بهزيمة يونيو عام ١٩٦٧ .

٣ — سرية فشل المشروعات العامة :

لم تذكر الحكومة نقاط الضعف ومواطن الفشل فى المشروعات العامة رغم خطورتها . من ذلك عدم ذكر الآثار الجانبية والمساوىء التى انطوى عليها مشروع السد العالى ، والتى أهمها تآكل الشواطىء البحرية وانخفاض خصوبة التربة الزراعية . ومنها اخفاء فشل مشروعات الاصلاح الزراعى التى تنفق عليها الدولة أكثر من ايرادها منذ سنوات . ومنها سرية الخسائر التى تكبدتها كثير من الشركات الصناعية المؤممة التى كانت تحقق أرباحاً وفيرة قبل تأميمها .

٤ — سرية قيمة ديون الدولة :

حجبت الحكومة القيمة الحقيقية للديون المستحقة على الدولة للبلاد الأجنبية لكى لا ينتاب الناس شعور باليأس أو يكثروا من نقد السياسة التى أدت إلى تضخم هذه الديون مع قلة الاستفادة منها أو المقدرة على سدادها . إذ أن هذه الديون ليست فى معظمها الا ثمن الأسلحة السوفيتية التى حطمها العدو الاسرائيلى عام ١٩٦٧ ، بعد خدعة من سفير الدولة الدائنة الذى أيقظ عبد الناصر من نومه ليلا ليطلب اليه — بناء على تعليمات القادة السوفيت — ألا تكون مصر هى البادئة بالقتال . فأطاع الرئيس الأمر رغم علمه — حسب اعترافه — بتوقيت الغزو اليهودى . وتهيأت الفرصة الخيالية لانتصار اسرائيل انتصاراً لم تشهد له منذ أيام سليمان مثيلا (١) . وتلقت مصر الضربة الأولى فكانت الضربة التى قصمت ظهر البعير . وكأنما شاءت روسيا الدائنة أن تنزل بنا الهزيمة لنزداد ضعفاً من الناحيتين الاقتصادية والعسكرية ، فتتاح لها فرصة أكبر للتغلغل فى البلاد واحتلالها بالطريقة الحديثة .

المبحث الثالث

سرية تقارير كفاءة العاملين

يقتضى التنظيم الادارى السليم ضرورة وضع تقارير دورية سنوية عن حالة كل موظف فى العمل من حيث الكفاءة والسلوك فى مجال الوظيفة . وذلك ليس فقط بقصد تقويم كل موظف واعطائه الجزاء المناسب لما قدمت يداه خلال العام ، ثواباً كان أو عقاباً ، وانما كذلك للتحقق من مدى

---

(١) يقول الله تعالى فى الآية الرابعة من سورة الاسراء «وقضينا إلى بنى اسرائيل فى الكتاب لتفسدن فى الأرض مرتين ولتعلن علواً كبيراً .» وقد تردد العلماء فى تفسير طبيعة هذا العلو الكبير وميقاته . ويحتمل أن يكون انتصار اسرائيل على أكثر من مائة مليون عربى واحتلالها لأضعاف مساحة أرضها فى عام ١٩٦٧ هو ذلك العلو الكبير الذى لم تظفر به من قبل . وبذلك تكون هذه الحرب قد فسرت تلك الآية الكريمة .

نجاح التنظيم الادارى فى تحقيق أهدافه ، ولإمكان اعادة النظر فيه لتلافى ما يتكشف من عيوبه والارتفاع به إلىمستوى أفضل . وقد اصطلح على تسمية هذه التقارير الدورية فى العمل بالتقارير السرية . وجرت العادة فعلا على سرية هذه التقارير وعدم اطلاع الموظفين عليها فى أغلب الأحيان .

وتأكيداً لهذه التسمية تقول المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها أنه «من المسلم به أن التقرير السرى – كما ينص القانون – يعد سنوياً ، ليكون ترجماناً عن حالة الموظف فى سنة بعينها ..» (١) . وتقول فى حكم حديث آخر «ومن حيث أنه يبين من مطالعة التقرير السرى السنوى بتقدير كفاية المدعى .. أنه قد استوفى جميع الاجراءات والمراحل والأوضاع الشكلية التى فرضها القانون ، ولم يخالف أى اجراء جوهرى فى هذا الشأن،ومن ثم يكون قد صدر صحيحاً مطابقاً للقانون» (٢) .

وتنص المادة ٣٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولةرقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن «يعد الرئيس المباشر التقرير السنوى كتابة عن العامل ويعرض عن طريق مدير الادارة المختص بعد ابداء رأيه كتابة على لجنة شئون العاملين ، وللجنة أن تناقش الرؤساء فى التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمدها أو تعد لها بناء على قرار مسبب» (٣) .

ولم يشأ المشرع فى مجال الترجيح بين العلانية والسرية أن يتخذ موقفاً صريحاً موحداً من كافة التقارير الدورية أيا كانت درجتها بأن يجعلها كلها علنية أو سرية . وانما قرر العلانيةبالنسبة للتقارير ذاتالمستوى المنخفض وهى تقريرا ضعيف ودون المتوسط . فقضت المادة ٣٩ من قانون العاملين

---

(١) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٠٥٦ لسنة ٧ القضائية الصادرفى ٣ يناير سنة ١٩٦٥.

(٢) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٢٥٥ لسنة ١٤ القضائنة الصادر فى ٣ يناير عام ١٩٧١ .

(٣) تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العا م.

سالف الذكر (١) بأن «يخطر العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله . ويجوز له أن يتظلم من هذا التقدير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ اعلانه به ، على أن يفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، ويكون قرارها نهائياً ولا يعتبر التقرير نهائياً الا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه» .

ويبدو أن الذى دفع المشرع إلى النص على وجوب ابلاغ تقديرى ضعيف ودون المتوسط هو أنه رتب على الحصول على أى منها على نحو معين جزاء يتمثل فى الحرمان من العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية . وفى ذلك تقول المادة رقم ٤٠ من القانون المذكور : «يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير . ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه» .

أما بقية التقارير الدورية غير ضعيف ودون المتوسط فلم يوجب المشرع اخطار صاحب الشأن بها ، وساد فى أذهان الكثيرين أنه أراد أن يحتفظ بها سرية إذ لم ير داعياً للاخطار بها . وساعد على هذا الاعتقاد أن المادة رقم ٣٠ من قانون موظفى الدولة الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المعدلة بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ كانت تقضى بأن «يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة» . غير أننا لا نوافق على هذا التفسير الذى يقوم على الأخذ بمفهوم المخالفة رغم ضعف الاحتجاج به . ونرى ان عبارة النص لا تحتم ذلك . إذ أن المشرع قد أوجب ابلاغ الموظف بتقريره السنوى فى حالة حصوله على تقدير ضعيف أو دون المتوسط فقط وذلك لاعتبارات معينة قدرها . أما فى غير هذه الحالة أى فى حالة الحصول

---

(١) وتقابل المادة ٣٢ من قانون العاملين الملغى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

على غير التقريرين المذكورين فان المشرع لم يشأ أن يتخذ موقفاً معيناً منها وهنا يجب على الادارة الواعية أن تحكم المبادىء العلمية فى الادارة وتطبق ما تشير به بصددها .

وفى مجال النقاش حول الترجيح بين السرية والعلانية فيما يتعلق بالتقارير الدورية ، أتيحت لى فرصة أخذ رأى عدد كبير من العاملين أثناء اشتراكهم فى الدورات التدريبية التى ساهمت فيها . فاتضح لى أن الرأى يختلف إلى حد كبير حسب المستوى الوظيفى لمن يعطيه ، بطريقة يمكن أن تفسر من الناحية النفسية على أساس نظرة الشخص إلى مركزه وما إذا كانت تغلب عليه صفة واضع التقارير الدورية أم من توضع عنه هذه التقارير :

ـفبالنسبة للمديرين وكبار الموظفين رأت غالبيتهم التى تقارب الاجماع سرية التقارير السنوية الا فى أضيق الحدود على نحو ما هو منصوص عليه فى القانون الحالى . وقالوا فى تبريرهم لرأيهم أن ذلك يقلل من الاحتجاجات والمجادلات التى يتوقع حدوثها فى حالة العلانية حيث لن يرضى معظم العاملين عن الدرجات التى وضعت لهم .

ـأما بقية العاملين من المستويين الثالث والثانى وبعض موظفى المستوى الأول ، فقد رأت غالبيتهم الساحقة علانية التقارير السنوية . بل ونادى كثير منهم بوجوب مناقشة الموظف فى مدى استحقاقه للتقدير الموضوع عنه . وذلك حتى لا يساء استخدام السرية فيظلم العاملون ولا تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم ، لرفع ما قد يكون لاحقاً بهم من غبن . وقد يقتنع واضع التقرير بردود العامل فيغير من تقريره بناء عليها . ثم بعد ذلك تعلن التقارير إلى أصحابها حتى يستفيد كل موظف ويدرك مواطن ضعفه فيعمل على علاجها وأسرار كفاءته فيحاول تنميتها . وهذا يقارب ماكانت تقضى به المادة رقم ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قبل تعديلها بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ إذ كانت تنص على أن «يعطى الموظف صورة من التقرير السنوى

المقدم عنه ولمن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف الحق فى تقديم ما يكون لديه من ملاحظات فى خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه التقرير » .

ويرى بعض الفقهاء أنه مع وجوب اعلان الموظف بأوجه الضعف فى تقريره السنوى فى حالتى درجة ضعيف ودرجة دون المتوسط ، فان السرية تفقد سببها لأن التقارير بغير هاتين الدرجتين لاتضر بالموظف ، ومن ثم فلا ضير من اعلانها من أجل تنمية روح التنافس بين العاملين وتمكينهم من تدارك مواطن ضعفهم (١) . إذ أن التخوف من العلانية ربما كان له ما يبرره عندما كانت الترقية بالاختيار تتم على أساس التقرير أما الآن فقد أصبحت الترقية حتى الدرجة الثالثة (فئة ٦٨٤) تتم بالأقدمية المطلقة . ولم تعد للتقارير المرتفعة بجانب القيمة الأدبية أهمية عملية الا فى الحالات الآتية (٢) :

– فى حالة الترقية إلى الوظائف التى يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيهاً سنوياً (الدرجة الثانية) حيث تتم الترقية بالاختيار .

– إذا قررت اللائحة التنفيذية تحديد نسبة للترقية بالاختيار فى وظائف الترقية بالأقدمية .

– فى حالة العلاوة التشجيعية التى أجاز المشرع منحها للحاصلين على تقدير ممتاز فى العامين الأخيرين (٣) .

– فى حالات الاعارة إلى البلاد الأجنبية وحالات الأجازات الدراسية.

أما نحن فنرى وجوب علانية التقارير الدورية للعاملين بالدولة ليس

---

(١) دكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى – الكتاب الثانى – ١٩٧٣ ص ٣٧١ ومابعدها .

(٢) راجع نص المادة ١٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٣) راجع نص المادة ٢٠ من القانون سالف الذكر .

فقط علانية نسبية تتمثل فى أخطار كل موظف بتقريره السنوى وانما علانية مطلقة بالنسبة للكافة كعلانية نتائج الامتحانات الدراسية . ولا غرابة فى ذلك وما الحياة الدنيا باسرها إلا امتحان كبير (١). لذلك نقترح الغاء السرية فى كافة التقارير الدورية بصرف النظر عن ارتفاع أو انخفاض درجاتها . على أن نجاح الأخذ بهذا الرأى يستلزم وضع معايير اداء دقيقة لفئات الوظائف المختلفة حتى تقوم التقارير على أسس موضوعية خاضعة للقياس منزهة قدر الامكان عن الهوى والاعتبارات الشخصية لواضعيها فيسهل اقتناع العاملين بها ورد الرؤساء على المتظلمين منها . ونستند فى تبرير رأينا هذا إلى اعتبارات متعددة نذكرها فيما يلى :

١ — من حق كل موظف بل ومن واجبه أن يعرف التقدير الذى حصل عليه فى العام المنصرم ليستطيع أن يصلح من شأن نفسه بقدر استطاعته ، فيعالج من نقاط الضعف التى هبطت بمستوى تقريره أو يقلل منها ، ويزيد من مواطن القوة التى ارتفعت به أو يحتفظ بها .

٢ — من أجل أن تسود المنافسة الشريفة بين العاملين مع ما هو معروف من مزايا المنافسة فى حياة الانسان من المهد إلى اللحد .

٣ — لكى يعلم واضعو التقارير الدورية سلفاً أنها سوف تعرض على من وضعت لهم وقد يضطرون إلى الرد على ملاحظاتهم بشأنها ، فيتحروا الدقة فى وضعها وتقويم أصحابها على أسس موضوعية ومعايير محكمة .

٤ — حتى تتاح الفرصة للتظلم من التقارير الدورية أو الطعن فيها احقاقاً للحق ورفعاً لما قد تنطوى عليه من ظلم أو جور ، واعترافاً بأن واضع التقرير مهما علت درجته هو انسان ضعيف قد يخطىء وقد يصيب . وقد اعتبرت المحكمة الادارية العليا تقارير الكفاءة السنوية قرارات ادارية يجوز الطعن فيها أو سحبها فى الميعاد القانونى إذا كانت معيبة والا تحصنت وذلك ونظراً لما يرتبه القانون .. على التقارير السرية من آثار بعيدة المدى

---

(١) يقول الله تعالى فى الآية الثانية من سورة الانسان : « إنا خلقنا الانسان من نطفة أمشاج نبتليه فجعلناه سميعاً بصيراً » .

فى مراكز الموظفين من حيث العلاوات والترقيات أوالصلة بالوظيفة» (١) .

٥ ـ وأخيراً فاننا نشك فى وجود مقتض حقيقى لسرية التقارير الدورية . والأعمال العامة يجب أن تتم علناً ما لم يوجد داع جدى لسريتها . وإذا كان اعلان التقارير الدورية قد يؤدى إلى اثارة بعض الاعتراضات والمناقشات من جانب العاملين ، فان هذه الاعتراضات يمكن التغلب عليها وتلك المناقشات يمكن حسمها إذا ما وضحت معايير الأداء ومقاييس العمل والاعتبارات الموضوعية التى على أساسها وضع كل تقرير . وشيئاً فشيئاً يتعود العاملون على علانية تقديراتهم السنوية أو تقاريرهم الدورية وتتحقق مزايا معرفة الحقيقة كما وضحناها .

---

(١) حكم المحكمة الصادر فى ١٧ يونية سنة ١٩٦١ س ٦ ، ص ١٢٥٧ .

الفصل الثانى

السرية المرفوضة

قد تكون السرية فى أعمال السلطة التنفيذية مقبولة لا مأخذ عليها ولكنها غير واجبة أو مفروضة . وذلك كما هو الحال فى السرية الناشئة عن التواضع. فكتمان الأمور يعد أحياناً من الفضائل التى تحث عليها الفلسفة والأديان. وذلك إذا كان فى اظهارها مدعاة للتفاخر بالنفس أو المن على الآخرين. فيحدث أن يقوم رئيس الحكومة أو أحد أعضائها ببذل مزيد من الجهد أو العطاء أكثر مما يجب عليه القيام به ، ثم يفضل اخفاء عمله حتى يكون خالصاً لوجه الله ومصلحة الوطن مبرأ من كل شبهة أو تظاهر . وعادة لا يسلك مثل هذا السبيل غير انسان حكيم أو رجل تقى ورع على درجة كبيرة من الايمان بالله واليوم الآخر . إذ أن انكار الذات والتواضع ضرب من ضروب الفضيلة والسمو يحث عليه الله ورسوله . فيقول الله تعالى وهو أصدق القائلين فى مجال العطاء «ان تبدوا الصدقات فنعما هى وان تخفوها وتؤتوها الفقراء فهو خير لكم ويكفر عنكم من سيئاتكم والله بما تعملون خبير» (١) . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «سبعة يظلهم الله فى ظله يوم لا ظل الا ظله : ورجل ذكر الله خالياً ففاضت عيناه .. ورجل تصدق بصدقة فأخفاها حتى لا تعلم شماله بما تنفق يمينه » (٢) .

غير أن مراعاة المصلحة العامة يقتضى أحياناً الحفاظ على سرية بعض الأعمال وعدم الجهر بها أو الخوض فى تفاصيلها والا ضاع الهدف منها

---

(١) الآية رقم ٢٧١ من سورة البقرة .

(٢) مصطفى محمد عمارة : نضرة النور شرح مختارات الأحاديث النبوية — ١٩٥٠ ص ٦٣ .

أو قلت قيمته ، نظراً لما لها من طبيعة خاصة . وليس معنى ذلك أن السلطة التنفيذية لا جناح عليها فى صيانة سرية هذه الأعمال وعدم الكشف عنها فحسب ، بل يجب عليها ذلك والا كانت مسئولة عن فضح هذه السرية .

وهذه الأعمال التى يجب أن تظل سراً اما أن تقوم بها السلطة التنفيذية بنفسها كالأعمال الحربية وبعض أعمال المحافظة على النظام العام والآداب ، واما أن تتعلق بالمواطنين دون أن يكون لهذه السلطة استخدام امكاناتها فى الاطلاع عليها دون وجه حق . وذلك كانتهاك حرمة الحياة الخاصة للأفراد أو كشف سرية التصويت الانتخابى .

وبتقصى حالات السرية التى يجب على السلطة التنفيذية صيانتها يتضح أنها متنوعة متعددة ، نوالى فيما يلى دراستها الواحدة بعد الأخرى ، كل فى مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول : سرية الأعمال الحربية .

المبحث الثانى : سرية بعض أعمال الضبط .

المبحث الثالث : سرية بعض معلومات الوظيفة .

المبحث الرابع : سرية بعض الأعمال التحضيرية .

المبحث الخامس : سرية التصويت الانتخابى .

المبحث السادس : سرية الحياة الخاصة .

المبحث الأول

سرية الاعمال الحربية

تعتبر السرية عنصراً هاماً من عناصر نجاح العمليات الحربية والاستعدادات القتالية . إذ لا شك أن علم العدو بأنباء مثل هذه الأمور يمكن أن يؤدى إلى فشل محقق . لذلك تعمل البلاد المتحاربة والمتنافسة بصفة مستمرة على كشف الأسرار الحربية لبعضها مستخدمة فى ذلك أحدث الأساليب التكنولوجية حتى أن الدول العظمى تلجأ الآن إلى استخدام الأقمار الصناعية التى تدور حول كوكب الأرض. وتعمل كل دولة فى نفس الوقت على اخفاء أسرارها العسكرية بكافة وسائل التغطية والتمويه لكى تكون فى مركز حربى أفضل . وتستطيع عند اللزوم ضرب عدوها فى الصميم والنيل من مراكز قوته ، مع المحافظة على استعداداتها الحربية الخاصة .

وقد عددت المادة ٨٥ من قانون العقوبات أسرار الدفاع التى يحظر افشاؤها فقضت بأن «يعتبر سراً من أسرار الدفاع :

١ – المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية التى بحكم طبيعتها لا يعلمها الا الأشخاص الذين لهم صفة فى ذلك ويجب مراعاة لمصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سراً على من عدا هؤلاء الأشخاص.

٢ – الأشياء والمكاتبات والمحررات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الأشياء التى يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد الا يعلم بها الا من يناط بهم حفظها أو استعمالها والتى يجب أن تبقى سراً على من عداهم خشية أن تؤدى إلى إفشاء المعلومات مما أشير اليه فى الفقرة السابقة.

٣ – الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وتموينها وأفرادها وبصفة عامة كل ما له مساس بالشئون

العسكرية والاستراتيجية ولم يكن قد صدر إذن كتابى من القيادة العامة للقوات المسلحة بنشرة أو اذاعته .

٤ — الأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والاجراءات التى تتخذ لكشف الجرائم المنصوص عليها فى هذا الباب أو تحقيقها أو محاكمة مرتكبها ومع ذلك فيجوز للمحكمة التى تتولى المحاكمة أن تأذن باذاعة ما تراه من مجرياتها» .

وعاقب القانون كل من أفشى سراً من أسرار الدفاع أو حصل عليه أو اذاعه أو حاول الحصول عليه (١) .

أما بالنسبة لأنباء القتال فان إذاعة البيانات الحربية كاملة دقيقة فى أثناء سير العمليات الحربية يمكن أن يلحق بالدولة المحاربة أضراراً بالغة . فمن

---

(١) قضت المادة ٨٠ من قانون العقوبات بأن « يعاقب بالأعدام كل من سلم لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها أو أفشى اليها أو اليه بأية صورة وعلى أى وجه وبأية وسيلة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد أو توصل بأية طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار بقصد تسليمه أو افشائه لدول أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها وكذلك كل من أتلف لمصلحة دولة أجنبية شيئاً يعتبر سراً من أسرار الدفاع أو جعله غير صالح لأن ينتفع به » .

ونصت المادة ٨٠ (أ) على أن «يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات وبغرامة لاتقل عن ١٠٠ جنيه ولاتجاوز ٥٠٠ جنيه :

١ — كل من حصل بأية وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن البلاد ولم يقصد تسليمه أو افشاءه لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها .

٢ — كل من أذاع بأية طريقة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد .

٣ — كل من نظم أو استعمل أية وسيلة من وسائل التراسل بقصد الحصول على سر من أسرار الدفاع عن البلاد أو تسليمه أو إذاعته .

وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة فى زمن الحرب » .

وأضافت المادة ٨٠ (ب) أنه «يعاقب بالسجن كل موظف عام أو شخص ذى صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة أفشى سراً من أسرار الدفاع عن البلاد . وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا وقعت الجريمة فى زمن الحرب » .

ناحية يمكن أن يستفيد العدو من الحقائق المعلنة فى تقويم مدى النجاح أو الفشل فى عملياته الحربية وعمليات عدوه ، ليقف على نقاط الضعف أو القوة لدى الخصمين . ومن ناحية أخرى فان ذلك قد يؤدى فى بعض الأحوال إلى خفض الروح المعنوية للمقاتلين فى ميدان المعركة بل وللمواطنين فى داخل البلاد .

غير أن إخفاء المعلومات الصحيحة المتصلة بالمسائل الحربية إذا كان يمكن أن يقبل ويستمر مدة طويلة بالنسبة للاستعدادات والأماكن والمعدات الحربية والخطط القتالية لكى لا يستفيد العدو من معرفتها ، فان إخفاء المعلومات الحقيقية المتعلقة بالعمليات الحربية بصفة عامة يجب ألا يصل إلى حد تضليل الشعب خاصة بالنسبة للنتائج الواقعية للحرب . وهذا هو الذى حدث فى مصر مع الأسف بعد العدوان الثلاثى لعام ١٩٥٦ عندما كتم أمر احتلال اسرائيل لمنطقة شرم الشيخ . وهو الذى حدث أيضاً فى اللحظات الأخيرة من حرب سنة ١٩٦٧ حين كان المستمع إلى الاذاعات المصرية يخيل اليه أن قواتنا على أبواب تل أبيب بينما كانت القوات الاسرائيلية تتباهى على مشارف قناة السويس . وهو الذى تم أيضاً بالنسبة لنتائج حرب اليمن التى لم تعلن رسمياً حتى اليوم .

المبحث الثانى

سرية بعض أعمال الضبط

يستلزم نجاح بعض أعمال الضبط حدوثها سراً (١) . من ذلك أغلب مايقوم به مأمورو الضبط القضائى فى البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع

(١) تنص المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن « تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب ، وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات ، وبتنفيذ ماتفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات» .

الاستدلالات التى تلزم للتحقيق فى الدعاوى الجنائية (١)ومن ذلك بعض مايقوم به جهاز الضبط الادارى فى محافظته على النظام العام عن طريق نظام وقائى يرمى إلى منع وقوع الأعمال المخلة بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة (٢). ومن ذلك أيضاً ما تقوم به شرطة الآداب من أعمال سرية تهدف إلى المحافظة على الأسس الاخلاقية الضرورية لكيان المجتمع وصيانتها من الانحلال أو الانحراف(٣).

فطبيعة هذه الأنواع من الأنشطة – كما يتضح من الأمثلة – تتناف مع إمكان الاعلان عنها فى وقتها، إذ لو أعلنت السلطات عنها وهى بصدد اتخاذها لصعب إن لم يستحل إدراك الهدف منها ، خاصة وأن الأشخاص الذين توجه ضدهم الاجراءات فى مثل هذه الحالات غالباً مايكونون من المشاغبين أو المنحرفين أو المجرمين الذين يسهل عليهم الافلات من هذه الاجراءات واحباط عمل المسئولين فيها .

غير أن السلطة التنفيذية يجب أن تكون أمينة فى قيامها بهذه المهمة الحساسة بطريقة سرية ، بحيث لا يحدث تحت ستار السرية وعدم تفويت المقصود من اجراءات الضبط أن تتجاوز أجهزة السلطة حدودها وتعتدى على الحريات العامة للمواطنين . وكم حدث هذا فى مصر مع الأسف الشديد . فكثيراً ما قبض على الأبرياء بحجة خطورتهم على الأمن أو اتهامهم فى جريمة وهمية لمجرد مخالفتهم لأحد الحكام فى الرأى، وكأن سلامة الدولة فى مفهوم بعض الناس تتركز فى التسبيح بحمد من بيده السلطة .

---

(١) راجع نصوص المواد من ٢١ إلى ٢٩ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى . ١٩٧٣ ص ٦٣٠ ومابعدها .

(٣) دكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون – ١٩٦٩ ص ٤٨ ومابعدها .

المبحث الثانى

سرية بعض معلومات الوظيفة

إذا كان نظام سر المهنة يوجد خارج إطار الوظيفة العامة ويكون انتهاكه جريمة جنائية كما فى حالة افشاء الطبيب لأسرار مرضاه . أو بوح المحامى بأسرار موكليه ، فان هذا النظام يعرف كذلك فى مجال الموظفين فيما يتعلق بسرية كثير من المعلومات التى يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته (١). ففضلا عن انطباق النصوص الجنائية المحرمة لافشاء أسرار المهنة على الموظفين ، ينص قانون الموظفين صراحة على وجوب احترام أسرار المهنة فيما يتعلق بالوقائع والمعلومات التى يحصل عليها الموظف من ممارسته لوظيفته أو بمناسبتها(٢). بحيث يعاقب تأديبياً إذا باح بها (٣) . كما توجد نصوص خاصة فيما يتعلق ببعض الوظائف كما هو الشأن بالنسبة للعسكريين ورجال المراسلات .

---

(١) نصت المادة ٣١٠ من قانون العقوبات المصرى على أن «كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غير هم مودعاً اليه بمقتضى صناعته أو وظيفته سر خصوصى إئتمن عليه فأفشاه فى غير الأحوال التى يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور أو بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصرياً .

ولا تسرى أحكام هذه المادة إلا فى الأحوال التى لم يرخص فيها قانوناً بافشاء أمور معينة كالمقرر فى المواد ٢٠٢ و ٢٠٣ و ٢٠٤ و ٢٠٥ من قانون المرافعات فى المواد المدنية والتجارية». وأرقام المواد المشار اليها فى هذا النص إما تتعلق بقانون المرافعات القديم الصادر بأمر عال فى ١٣ نوفبر عام ١٨٨٣ وتقابل هذه المواد الآن المادتان رقم ٦٥ ، ٦٦ قانون الاثبات رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع :

André Hathiot, Cours de droit administratif, 1964 — 1956, P. 240 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 15 février 1961, dame Métivier Rec., P. 124.

المطلب الأول

ازدواج التزام الموظف

يخضع الموظف لنوع من الالتزام المزدوج بالنسبة للاسرار التى يحصل عليها أثناء ممارسته لأعمال وظيفته :

١ - أما الالتزام الأول فهو التزام سر المهنة المنصوص عليه فى قانون العقوبات (١) والذى يفرض عقوبة جنائية على كل شخص - سواء أكان موظفاً كرجل الأمن أو مأمور الضرائب أو موثق الحالة المدنية أو عامل المراسلات ، أم كان غير موظف كالطبيب الحر أو المحامى أو المحاسب - يفشى أسرار الناس التى عهد بها اليه بحكم وظيفته أو مهنته ، إلا إذا أجاز له القانون ذلك لمصلحة يقدرها . والتزام الموظف بعدم افشاء أسرار المهنة فى هذه الحالة ليس مقرراً لمصلحة الادارة وانما لحماية الأفراد . لذلك فان التجريم الجنائى ينصب على الأسرار التى يؤدى كشفها إلى المساس بمصالح الأفراد وليس على الأسرار السياسية أو الادارية المتصلة بالمصلحة العامة (٢) ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية le secret professionnel

٢ - أما الالتزام الثانى فهو الالتزام الذى تفرضه قوانين الموظفين - استقلالا عن النصوص الجنائية - بعدم افشاء المعلومات السرية التى يحصل

---

(١) راجع فى فرنسا :

L'article 378 du code pénal français; auquel s'ajoutent pour les secrets de la défense nationale les articles 74 à 79 du code pénal modifiés par l'ordonnance du 4 juin 1960 et pour les secrets de fabriques l'article 418 du code pénal.

(٢) راجع :

Trib. Corr. Seine, 25 mars 1896, Dalloz 1896 — 2 — 391.

عليها الموظف بمناسبة وظيفته(١) ، سواء أقسم اليمين على ذلك أم لم يقسم. وهذا الالتزام مقرر لمصلحة الادارة بخلاف الالتزام السابق المقرر لمصلحة الأفراد. ويستطيع الوزير باعتباره الرئيس الادارى الاعلى لوزارته أن يعفى الموظف من هذا الالتزام إذا وجد المصلحة فى ذلك. ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية la discrétion professionnelle فيحرم القانون على الموظفين إذاعة أسرار العمل أو نشر بيانات عن أعمالهم دون أن يكون مصرحاً لهم بذلك. وتقضى المادة ٥٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (٢) بأنه «يحظر على العامل :

- أن يفضى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة.

---

(١) راجع فى فرنسا :

C.E. 6 mars 1953, Dlle Faucheux, Concl. Chardeau, R.D.P. 1953, P. 1030.

(٢) وتقابل المادة ٥٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام كما تقابل نص المادة العاشرة من مرسوم ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ فى فرنسا بشأن نظام الموظفين ونصها كالآتى :

,,indépendamment des règles instituées dans le code pénal en matière, de secret professionnel tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercicê de ses fonctions. tout détournement, toute communication contraire aux règlements de piéces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementatoln en vigueur, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précedent qu' avec l'autorisation du ministre dont il relève''.

— أن يفشى الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة » .

— أن يحتفظ لنفسه بأصل أى ورقة من الأوراق الرسمية أوينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً .

— أن يخالف اجراءات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته .

ويمكن القول بصفة عامة أنه يحظر على الموظف إفشاء أى معلومات حصل عليها من عمله إذا كان هذا الافشاء يمكن أن يضر بحسن سير الاداءة أو بالمصالح التى تعمل على تحقيقها بأى طريقة كانت . أما تبديد المستندات أو توصيلها إلى من ليس له حق فيها (١) ، فانه يكفى فى حد ذاته لمساءلة الموظف لما فيه من اضرار مؤكد بوثائق الادارة (٢) .

---

(١) راجع :

R. D.P. 1953, P. 1031.

حيث يقول الفقيه الفرنسى مارسيل فالين M. Waline فى تعليقه على حكم فوشيه الصادر بتاريخ ٣ مارس عام ١٩٥٣ .

„Cette décision éclaire la portée de l'article 10 du statut général. elle permet de qualifier faute de nature à motiver légalement une mesure disciplinaire toute divulgation soit d'un fait appris oralement dans le service, soit d'un document écrit lorsque cette divulgation est susceptible de nuire à la bonne marche du service ou de léser de façon quelconque les intérêts généraux dont l'administration a la garde''.

(٢) نصت المادة ١٥١ من قانون العقوبات المصرى على أنه «إذا سرقت أوراق أو سندات أو سجلات أو دفاتر متعلقة بالحكومة أو أوراق مرافعة قضائية أو اختلست أو اتلفت وكانت محفوظة فى المخازن العمومية المعدة لها أو مسلمة إلى شخص مأمور بحفظها يعاقب من كانت فى عهدته بسبب اهماله فى حفظها بالحبس مدة لاتتجاوز ثلاث شهور أو بغرامة لاتزيد على ثلاثين جنيها مصرياً ».

المطلب الثانى

ماهية المعلومات السرية

إن المعلومات التى يحرم على الموظف البوح بها إما أن تكون سرية بطبيعتها أو عرفاً كالأمور العسكرية والمسائل المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد ، واما أن تعتبر كذلك بالنص فى القوانين أو القرارات أو التعليمات الادارية على اعتبارها سرية لا يجوز للغير الاطلاع عليها (١) . ويختلف مضمون الأسرار الوظيفية واطارها من إدارة إلى أخرى . وتقتضى دقة تطبيق قاعدة وجوب كتمان السر الوظيفى تحديد نوعية ومصادر المعلومات التى تنشر على المواطنين . فليس كل ما يحدث فى داخل الادارة أيا كان يعد سراً من أسرار العمل لا يجوز للموظف البوح به . فكثير من المسائل العامة المتداولة فى أحاديث الناس والمنشورة فى وسائل الاعلام المختلفة تطرح للمناقشة فى داخل الادارة . فلا يعتبر افشاء لسر من اسرار العمل مثلا أن يبلغ موظف شئون العاملين بعض المستفسرين بأن إدارة القوى العاملة قد أرسلت لادارته كشفاً بأسماء المعينين الجدد بها .

واحترام سر المهنة لا يقتصر فقط على المعلومات غير المعدة للنشر ، وانما يشمل كذلك عدم جواز الاستعجال فى اذاعة محتويات وثيقة معدة للنشر وذلك لأن افشاء المعلومات السابق لأوانه على هذا النحو من شأنه أن يضر بطريقة أو بأخرى بحسن سير العمل بالادارة أو بالمصالح التى تعمل

= وأضافت المادة ١٥٢ « وأما من سرق أو اختلس أو أتلف شيئاً مما ذكر فى المادة السابقة فيعاقب بالحبس . فان كان الفاعل لذلك هو الحافظ لتلك الأشياء يعاقب بالسجن من ثلاث سنين إلى سبع » .

(١) الدكتور سليمان الطماوى : القضاء الادارى – الكتاب الثالث قضاء التأديب – ١٩٧١ ص ١٧٧ ومابعدها .

الادارة على حمايتها (١). فتوقيت كشف النقاب عن سر من الأسرار المتعلقة بالأمن العام أو بالأمور الحربية مثلا يمكن أن يكون له أهمية بالغة .

المطلب الثالث

كيفية معرفة الأسرار

يحظر على الموظف افشاء أى سر حصل عليه من عمله سواء حدث ذلك عن طريق السماع أم الرؤية أم النقل من وثيقة مكتوبة أم التصوير أم أى وسيلة حسية أخرى . ويستوى أن يكون الموظف مختصاً أو غير مختص بموضوع المعلومات السرية فلايلزم أن يكون الموظف يعمل بالادارة أو المكتب الذى يقوم بدراسة أو اعداد أو الاحتفاظ بالوثيقة المتضمنة لهذا السر ، وانما يكفى أن تكون هذه الوثيقة قد وقعت تحت يده أثناء قيامه بعمله أو بمناسبة بأى طريقة من الطر ق (٢) .

---

(١) راجع :

M. Waline, Précis de droit administratif t. II, 1970, P. 52.

(٢) راجع بالنسبة لفرنسا :

C.E. L'arrêt du 15 février 1961, dame Métivier

ومن ناحية أخرى حكم مجلس الدولة الفرنسى بأن مجرد الاشراك فى اجتماع نوقشت فيه بعض المسائل التى تعتبر انها كا لأسرار الوظيفية لايكفى لاعتبار الموظف مذنباً مادام قد اقتصر على الحضور دون أن يقوم شخصياً بافشاء هذه الأسرار ، ومادام ينتمى إلى إحدى الهيئات المنتخبة لادارة التجمع المسئول عن النشاط الذى حدث فيه افشاء اسرار الادارة .

راجع فى ذلك :

C.E. L'arrêt du 6 juillet 1960, Préfet de police c/dame ximay.

المطلب الرابع

من تفشى اليهم الاسرار

تثور مشكلة سر المهنة بالنسبة لمسألة التعاون بين الادارات المختلفة فى فى تبادل المعلومات المتعلقة بما تقوم به من أعمال . وبطبيعة الحال لا حرج على أى ادارة إذا هى أبلغت أخرى بما تطلبه من معلومات ليس لها صفة السرية . غير أن التأكد من أمر سرية أو عدم سرية المعلومات المطلوبة كثيراً مايثير مخاوف المسئول خشية أن يبلغ بيانات سرية يحاسب على إفشائها. لذلك غالباً ما يمتنع الموظف – أخذاً بالأسهل والاحوط – عن إبلاغ المعلومات المطلوبة للادارات الأخرى استناداً إلى أن القانون يحظر إذاعة أسرار العمل إلا باذن من الوزير المختص .

وقد أفتى مجلس الدولة المصرى بأن السرية لا تقتصر على المواطنين فحسب وانما تمتد كذلك إلى جهات الادارة الأخرى. فلايجوز لمصلحة الضرائب مثلا إفشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى مالم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك(١). « ولما كان ماتطلبه ادارة المخابرات العامة فى الظروف العادية من بيانات عن الممولين ... هو من قبيل الافشاء بسر من شخص اوتمن عليه بحكم عمله .... ، وكان الغرض من حظر الافشاء ليس المحافظة على أسرار الناس التى يوتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب ، وانما حكمته المحافظة على المصلحة العامة ، إذ لو أبيح لهؤلاء الموظفين هذا الافشاء ، لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم . لذلك فان مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى – المرجع السابق ص ١٨٧ .

تقتضى عدم اعطاء مندوبى إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها» (١) .

وتكون المشكلة أكثر حساسية بالنسبة للمعلومات التى تطلبها سلطات شئون العاملين باحدى الادارات فيما يتعلق بسلوك بعض موظفيها . وهذه المعلومات سرية ويمكن أن يترتب على اعطائها لهذه السلطات اتخاذ اجراءات خطيرة ضد هذا الموظف كالقبض عليه مثلا . لذلك فان إعطاء مثل هذه المعلومات يجب ألا يتم إلا باذن من النيابة أو القضاء على النحو الذى تحدده قواعد الاجراءات الجنائية (٢) .

ويستوى أن يفشى الموظف السر إلى أشخاص من خارج الادارة التى يعمل بها أو إلى أشخاص يعملون معه فى نفس الادارة مادام عملهم لا يقتضى الاطلاع على هذا السر . والتزام سر المهنة يبقى قائماً بين الموظف ونظرائه فى الادارت الأخرى حتى وإن كان حصولهم على المعلومات الادارية موضوع سر المهنة لازماً أو مفيداً فى أدائهم لوظائفهم(٣).

وبطبيعة الحال ليس على الموظف حرج فى أن يبلغ أسرار عمله إلى رؤسائه أو خلفائه فى العمل أو رفاقه فيه عند وجود المقتضى بل إن ذلك يعد واجباً عليه فى كثير من الأحيان .

---

(١) فتوى مجلس الدولة رقم ٤٤٣ الصادرة فى ١٠ مارس عام ١٩٥٧ س ١١ ص ٣٧٤ .

(٢) راجع :

A. Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 242.

(٣) راجع :

René Tunc, Le secret professionnel et les relations administratives, Revue administrative 1948, No. 3, P. 18.

المطلب الخامس

استثناءات قاعدة الكتمان

استثناء من قاعـدة وجـوب كتمان أسرار الوظيفـة يلزم القانون الادارات فى بعض الأحوال باظهار هذه الأسرار . من ذلك ماتقضى به المواد من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٠ من تقنين الضرائب الفرنسى من الزام الادارات بل وكذلك الهيئات القضائية بأن توصل بعض وثائق العمل التى فى حوزتها إلى موظفى الضرائب . ولا يعفى من هذا الالتزام سوى الادارات التى تتولى جمع بيانات فردية لهدف إحصائى. كما يلزم باظهار هذه الأسرار لرجال السلطة القضائية حتى لا يشكل التزام سر المهنة عقبة فى سبيل تحقيق العدالة فى المسائل الجنائية . ولا يستثنى من ذلك سوى المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى أو بأمن الدولة (١) . وفضلا عن ذلك فان القانون يعفى الموظف من الالتزام بعدم افشاء سر المهنة (٢) فيما يتعلق ببعض المسائل. وذلك كما هو الشأن فى الابلاغ عن الأمراض المعدية(٣) والابلاغ عن حالات الاجهاض (٤) .

وقد نصت المادة رقم ٦٥ من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أن «الموظفين والمكلفين بخدمة عامة لايشهدون

---

(١) راجع :

Cass. crim. Soc. Wys Muller 5 avr. 1962, Bull. N° 170, P. 349.

(٢) راجع :

Alain plantey, Traité pratique de la fonction publique, 1963, P. 298 et suiv.

(٣) راجع :

décret-loi du 4 oct. 1939.

(٤) راجع :

décret loi du 29 juillet 1939.

ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلى علمهم فى أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانونى ولم تأذن السلطة المختصة فى إذاعتها . ومع ذلك فلهذه السلطة أن تأذن لهم فى الشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم»(١) .

وهذا الحكم يعتبر سارى المفعول أيضاً بالنسبة للمسائل الجنائية إذ نصت المادة ٢٨٧ من قانون الاجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ على أن «تسرى أمام المحاكم الجنائية القواعد المقررة فى قانون المرافعات لمنع الشاهد عن أداء الشهادة أو لاعفائه من أدائها» .

وقضت المادة ٢٦ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التى يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأمورى الضبط القضائى » .

بل وأكثر من ذلك قضت الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأمورى الضبط القضائى بالنسبة إلى الجرائم التى تقع فى دوائر إختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم » .

---

(١) أنظر الموسوعة الجنائية تأليف جندى عبد الملك بك — الجزء الأول ص ١٤٥ .

المطلب السادس

جزاء افشاء الاسرار

يتعرض الموظف الذى يفشى سر المهنة لثلاثة أنواع من الجزاءات :

– الجزاءات الجنائية فى الحالات التى يقرر القانون فيها ذلك كما هو الشأن فى المواد من ١٤٧ إلى ١٥٤ من قانون العقوبات ، فضلا عن المادة ٣١٠ سالفة الذكر .

– الجزاءات التأديبية لمخالفة واجبات الوظيفة ، وتتدرج من الانذار أو اللوم إلى الفصل أو إنهاء الخدمة .

– الجزاءات المدنية المتمثلة فى التعويض إذا ترتب على افشاء الأسرار ضرر بمن تعلقت به هذه الأسرار . ويكون رجوع المضرور على الموظف نفسه إذا كان قد ارتكب خطأ شخصياً منفصلا عن ممارسة أعمال وظيفته . أما إذا كان الخطأ شخصياً متصلا بممارسة أعمال الوظيفة ، أو مرفقيا يعزى إلى سوء تنظيم المرفق ذاته ، فان الرجوع يكون على الادارة ذاتها على أن يكون لها فى الحالة الأولى الرجوع على الموظف بما التزمت به قبل المضرور . كما يرجع على الادارة أيضاً بالتعويض إذا ما أفشت أسراراً متعلقة بموظفيها دون مقتض من القانون (١).

---

(١) راجع :

Victor Silvera, La fonction publique et ses problèmes actuels, 1969, P. 139 et suiv.

وانظر أيضاً :

· Jean-Marie Auby et Robert Ducos- Ader, Institutions administratives, Précis Dalloz, 2ᵉéd., P. 274.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسى — تأكيداً لأهمية التزام سر المهنة — أن افشاء المعلومات السرية دون وجه حق يعيب القرار الادارى الصادر استناداً اليها (١) ، بل ويمكن أن يستتبع مسئولية الادارة فى تعويض المضرور عما أصابه من ضرر من جراء افشاء هذه الاسرار (٢) .

المطلب السابع

كتمان السر وحرية الموظف

من شأن ضرورة كتمان أسرار العمل الوظيفى تقييد حرية الرأى بالنسبة للموظفين فى حدود معينة . فليس للموظف مثلا أن يستند إلى مالديه من معلومات حصل عليها من خلال عمله لينتقد الادارة بقسوة أو بسوء نية مما قد يكون له أثر على حسن سير العمل بها (٣) . غير أن للموظف الحق فى أن يكشف عن الحقائق المتعلقة بعمله بصدق واخلاص إذا دعى إلى الشهادة عنها أمام المحكمة حتى ولو لم تأذن له الادارة بذلك فى فرنسا (٤) ، وبعد الحصول على هذا الاذن فى مصر (٥) .

---

(١) راجع :

C.E. Renouf, 27 janv. 1939. Dalloz 1939, P. 295.

(٢) راجع :

C.E. Epoux, Fleur Santucci, 25 oct. 1935, Red. P. 983. Dalloz 1936, P. 25.

(٣) راجع :

C. E. 8 juin 1962, Frischmann, D. 1962, note Dubouis .

(٤) راجع :

Roger PINTO, La liberté d'opinion et d'information, ed.Domat Hontchrestien, P. 244.

ومما يخفف من وطأة الالتزام بكتمان اسرار العمل وجود الحقوق النقابية التى تؤكد للموظف حرية فحص ونقد تنظيم المرفق الذى يتبعه والنظام الذى يخضع له العاملون فيه على أن يتم ذلك فى الاطار النقابى .

(٥) راجع المادة ٦٥ من قانون الأثبات فى المواد المدنية والتجارية ، وقد سبق ذكرها .

ويفرق بعض الفقهاء بين ما إذا كان كتمان السر مقرراً للمصلحة العمة أم لمصلحة الأفراد . ففى الحالة الأولى لا يجوز اباحة السر وفى الثانية يؤدي رضاء صاحب الشأن فى أغلب الأحيان إلى رفع الالتزام (١).

المبحث الرابع

سرية بعض الأعمال التحضيرية

قد يتطلب الوصول إلى قرارات معينة أو اتفاقات محددة القيام بأعمال تحضيرية طويلة ودقيقة . ويكون من الحكمة أحيانا احاطة هذه الأعمال بقدر مناسب من السرية حتى يمكن أن تؤتى أكلها ، وتجنباً للاشكالات السابقة لأوانها والتى قد تؤدى إلى الفشل فى إدراك القرار أوالاتفاق. وفى ذلك تطبيق لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «استعينوا على انجاح الحوائج بالكتمان...»(٢) غير أن نتائج الأعمال التحضيرية التى يتوصل اليها فيما بعد يجب أن تعلن بلا اخفاء أو تزييف . ويمكن أن نضرب من أمثلة الأعمال التحضيرية ما يأتى :

١ — مداولات المجالس غير النيابية :

تكون مداولات المجالس غير النيابية كمجلس الوزراء سرية بالنسبة لغير الأعضاء فيها. فمداولات هذا المجلس مثلا فى الشئون العامة للدولة والمشاكل المعروضة للبحث تظل سرية لا تعلن على الناس ، وليس من حق المواطنين الاطلاع عليها ، كما لا يجوز لغير أعضاء الحكومة ورئيس الدولة حضور اجتماعات المجلس . وتكون سرية المداولات أكثر أهمية فى حالة الوزرات الائتلافية وذلك حرصاً

---

(١) راجع :
André Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 241.

(٢) مصطفى محمد عمارة : نضرة النور — شرح مختارات الأحاديث النبوية ١٩٥٠ ص ٢٣٩ .

على عدم انفصام عرى الائتلاف أو تقوية دواعي الخلاف القائم بين الأحزاب الممثلة فى الوزارة. وكذلك تظل سرية سائر مداولات ونصائح بل واوامر رئيس الدولة الى الحكومة فى الأنظمة البرلمانية ، لعدم مسئولية الرئيس السياسية ولوجوب تغطية أعماله بتوقيعات الوزراء (١) .

٢ ــ الأعمال التمهيدية للمعاهدات الدولية :

يجب أن تراعى سرية الأعمال التحضيرية الخاصة بابرام بعض الاتفاقات الدولية ، كتلك المتعلقة بتسوية بعض المشاكل المعقدة القائمة بين الدول والتى من شأن إذاعة مضمونها بلبلة الأفكار أو وقوع اضطرابات شعبية سقيمة أو مناورات حزبية عقيمة .

ويمكن أن نضرب مثلا حاضراً لذلك بالمحادثات التى دارت فى مصر فى الشهور الأولى من عام ١٩٧٥ بين رئيس الجمهورية المصرية وزيرالخارجية الأمريكية بقصد الوصول إلى اتفاق حول الفصل الثانى بين القواتالمصرية والاسرائيلية فى سيناء . ففى خلال المباحثات ظلت السرية هى القاعدة العامة إلى أن إنتهت بالفشل فإعلنت الأنباء على الناس . وحضر رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب فى ٢٩ مارس من نفس العام محدثاً بتفاصيل ما حدث فقال :

«كنت عازماً أن آتى اليكم إذا وصلنا إلى اتفاق لأضع كل الحقائق أمامكم . وذلك لأننا لا نعمل فى الظلام وليست هناك اتفاقات سرية . وإذا كانت النتائج مالا أستطيع القبول به فقد كنت أنوى أن أجيء اليكم عارضاً سير الأمور . طالباً اليكم تحمل المسئولية المشتركة »(١) .

---

(١) راجع :

Pierre Wigny, Droit constitutionnel, 1952, t. I, P. 575 et 6256 et 722.

(٢) راجع نص حديث الرئيس بمجلس الشعب فى جريدة الأهرام بتاريخ ٣٠ مارس عام ١٩٧٥ .

٣ — الأعمال التحضيرية المتعلقة بشئون العاملين :

يجب أن تصان سرية الأعمال التحضيرية المتصلة ببعض شئون الموظفين كتلك الخاصة بتوزيع المنح التشجيعية على الاكفاء منهم . وذلك لكى لا يثار من المنازعات ما قد يعرقل العمل أو يتضح فيما بعد أنه لم يكن ثم داع لاثارته . ومن ذلك أيضاً الاحتفاظ بسرية التحقيقات التأديبية بالنسبة لغير الموظف المتهم حتى لا تسوء سمعته قبل التأكد من ثبوت التهمة المنسوبة اليه .

المبحث الخامس

سرية التصويت الانتخابى

سرية التصويت هى قيام الناخب بالادلاء بصوته دون أن يشعر أحد بالموقف الذى اتخذه فى التصويت . والتصويت السرى على خلاف العلنى فيه ضمان لحرية الناخب فى الاختيار . إذ يخشى أن تمارس الحكومة وهى تنظم عملية الانتخاب من الناحية الادارية ضغطاً على الناخبين فى اتجاه معين أو تستفيد من تدخلها لزيادة الأصوات المعطاة للمرشحين من رجال السلطة . ولما كان حياد الحكومة غير مضمون وشجاعة الناخب غير أكيدة لم يكن هناك بد من سرية التصويت إذا أردنا الديمقراطية الحقيقية وحرية الانتخاب . فيجب أن يعطى الناخب صوته فى سرية تامة فى مكان آمن لا يرى فيه أحد غيره ما كتبه فى بطاقته . تلك البطاقة التى يجب ألا تتميز بأى شكل عن غيرها من بطاقات التصويت لكى لا تعرف شخصية صاحبها عند فرز الأصوات .

ويجب أن يتم فرز الأصوات بنزاهة وصدق وفى وجود شهود يختارهم المرشحون أنفسهم بحرية تامة . وحرصاً على عدم معرفة أصحاب بطاقات التصويت أثناء فرزها ، فقد أوجبت بعض القوانين خلط البطاقات الخاصة بمكتبين على الأقل من مكاتب الانتخاب قبل فرزها (١) .

---

(١) المادة ١٥٦ من قانون الانتخاب البلجيكى .

والواقع أنه أيا كانت ضمانات السرية التى يكفلها القانون فى داخل لجان الانتخاب ، فان السرية الحقيقة تستلزم أكثر من ذلك بل وقبل ذلك أن يسود البلاد جو عام من الطمأنينة يشعر معه الناخب فعلا بأنه حر فى اختياره أيا كان الاتجاه الذى يؤيده . أما إذا دخل الناخب ليدلى بصوته خائفاً وجلا فانه لن يجرؤ على ابداء رأيه الحقيقى إذا كان معارضاً لمن فى السلطة خشية أن يعلم به المسئولون بطريقة أو بأخرى فينكلون به أو يؤذونه فى نفسه أو أهله أو ماله .

وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٧١ المصرى على أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون «عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام» . وبينت المادة ٢٩ من قانون الانتخاب رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الطريقة التى تكفل هذه السرية فقضت بأن يسلم كل جانب بطاقة مفتوحة وينتحى جانباً من النواحى المخصصة لابداء الرأى فى قاعة الانتخابات وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى رئيس اللجنة الذى يضعها بالصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب . كما قررت المادة ضمانا لسرية الانتخاب أن تعد البطاقات بحيث يقترن اسم كل مرشح فيها بلون أو رمز معين .

وقد انتهكت سرية الانتخابات فى مصر فى الماضى القريب انتهاكاً مشيناً ، حتى إن بعض الناخبين الذين وجدوا فى أنفسهم الشجاعة الكافية للتعبير عن رأيهم بصراحة قد أوذوا بسبب مواقفهم الانتخابية إيذاء شديداً . وساد البلاد جو من الخوف والتجسس أدى إلى طمس معالم سرية الانتخاب . أما فرز الأصوات فكان يمثل عملية صورية تنتهى فى أغلب الأحيان باعلان النتيجة التى تريدها الحكومة . بل أن نتائج الانتخابات قد أعلنت فى بعض الدوائر قبل أن يتم فرز الأصوات المتعلقة بها ، وذلك بشهادة بعض رؤساء المكاتب الانتخابية أنفسهم .

المبحث السادس

سرية الحياة الخاصة

تتوافق السرية مع الحريات العامة فى الحالات التى يكون للفرد فيها مصلحة مشروعة فى عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بحياته الخاصة . وهذه الحالات تنحصر فى عدم جواز تفتيش الفرد إلا بأذن من القضاء أو النيابة العامة، وفى حرمة المسكن ، وسرية المراسلات .

المطلب الاول

حظر التفتيش الشخصى

تقتضى المحافظة على سرية الحياة الخاصة لكل مواطن عدم جواز تفتيشه إلا فى حدود القانون . وقد قضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه . . . . الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع . ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون .....» .

ومع وجود مثل هذا النص فى الدساتير الجمهورية السابقة فقد كان التفتيش يتم حسب أهواء ذوى السلطة من المسئولين ، دون تقيد باذن أوشرط وفى أى وقت من أوقات الليل أو النهار، لدرجة أن أحداً لم يكن يأمن حتى على مايحمله بين طيات ملابسه .

المطلب الثانى

حرمة المسكن

تستلزم صيانة سرية الحياة الخاصة للأفراد كذلك عدم إمكان دخول مساكنهم أو تفتيشها إلا فى إطار القانون . لذلك نصت المادة ٤٤ من

دستور سنة ١٩٧١ على أنه «للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقاً لأحكام القانون » (١).

وقد جرم قانون العقوبات انتهاك الموظفين لحرمة المساكن ، فقضت المادة ١٢٨ من قانون العقوبات بأنه «إذا دخل أحد الموظفين أو المستخدمين العموميين أو أى شخص مكلف بخدمة عمومية اعتماداً على وظيفته منزل شخص من آحاد الناس بغير رضائه فيما عدا الأحوال المبينة فى القانون أو بدون مراعاة القواعد المقررة فيه يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد على عشرين جنيها مصرياً » .

ومع ذلك ورغم وجود مايقابل هذا النص فى الدساتير الجمهورية الحالية ورغم سريان النص الجنائى منذ عام ١٩٣٧ ، فقد انتهكت حرمة المسكن فى الماضى القريب شر انتهاك. فاقتحمت البيوت سراً أو جهراً ولو لمجرد ظن آثم ، وفتشت طوعاً أو كرهاً ولو على رقاب أهلها أو فى غيبتهم. ولم يكن أحد يأمن على مافى مسكنه. وساد التجسس فى كل مكان ووصل إلى حد دس أجهزة التسجيل فى مضاجع الناس وأماكن خلوتهم .

وهكذا نسى الظالمون الله وقوله تعالى «ياأيها الذين آمنوا لاتدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ، ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فان لم تجدوا فيها أحداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم . وإن قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو أزكى لكم ، والله بما تعملون عليم » (٢) (٣) .

---

(١) وتنص المادة ٤٥ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه «لايجوز لرجال السلطة الدخول فى أى محل مسكون إلا فى الأحوال المبينة فى القانون ، أو فى حالة طلب المساعدة من الداخل أو فى حالة الحريق أو الغرق أو ماشابه ذلك» . راجع المواد التالية لهذه المادة .

(٢) الآيتان رقم ٢٧ ، ٢٨ من سورة النور .

(٣) راجع رسالة الدكتور عبد الحليم حسن العيلى : الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى فى الاسلام — ١٩٧٤ ص ٣٥٩ وما بعدها .

وخالفوا قوله جل شأنه « يا أيها الذين آمنوا اجتنبوا كثيراً من الظن إن بعض الظن اثم ، ولا تجسسوا ولايغتب بعضكم بعضاً ، أيحب أحدكم أن يأكل لحم أخيه ميتاً فكرهتموه ، واتقوا الله إن الله تواب رحيم » (١) .

المطلب الثالث

سرية المراسلات

تعتبر الرسائل أيا كان نوعها ترجمة مادية لأفكار شخصية أو آراء خاصة لا يجوز لغير مصدرها ومن توجه اليه الاطلاع عليها ، والا كان فى ذلك انتهاك لحرمة المراسلات . واحترام هذه الحرية يفترض ليس فقط تحريم الاطلاع على مضمون الرسالة وانما كذلك منع إعدامها أو إخفائها أو اعلام الغير حتى بمجرد وجودها (٢) . وتنص الدساتير عادة على سرية المراسلات بقصد حمايتها من اطلاع السلطة التنفيذية عليها على وجه الخصوص . أما مسألة إفشاء العاملين فى مرفق المراسلات لمضمونها للغير فهى محرمة بحكم القانون وفى انتهاكها خروج على أحد الواجبات الوظيفية الهامة وهو واجب الحفاظ على سر المهنة على ماسبق أن بيناه (٣) .

ويؤكد بعض الفقهاء أن انتهاك سرية المراسلات يعد اعتداء على حق الملكية . فضمون الخطاب يكون جزءاً من الذمة المالية . وذلك بصرف النظر عما إذا كان المالك هو المرسل أو المرسل اليه . وفضلا عن ذلك فان هذا الانتهاك يتضمن

---

(١) الآية رقم ١٢ من سورة الحجرات .

(٢) راجع :

Pierre Wigny, Droit contitutionnel, 1952, t. I. P. 321

(٣) تقضى المادة ١٥٤ من قانون العقوبات المصرى بأن « كل من أخفى من موظفى الحكومة أو البوستة أو مأموريهما أو فتح مكتوباً من المكاتيب المسلمة للبوستة أو سهل ذلك يعاقب بالحبس أو بغرامة لاتزيد على عشرين جنيها مصرياً والعزل فى الحالتين وكذلك كل من من أخفى من موظفى الحكومة أو مصلحة التلغرافات أو مأموريها تليغرافا من التليغرافات المسلمة إلى المصلحة المذكورة أو افشاه أو سهل ذلك لغيره يعاقب بالعقوبتين المذكورتين »

اعتداء على حرية الفكر التى يحميها الدستور (١). لأن الفرد لن يجرؤ على التعبير عن فكره بحرية إذا خشى فتح مراسلاته والاطلاع عليها . هذا بالاضافة إلى أن صيانة سرية المراسلات تمثل مصلحة اجتماعية تتعلق بأمر تنظيم المرفق العام الذى يرعى شئون المراسلات (٢) .

وقد أدى التقدم التكنولوجى الحديث واستخدام الآلات الالكترونية والأجهزة التى تعمل بالأشعة إلى إمكان الاطلاع على الرسائل بطريقة سريعة وسهلة دون ترك أثر فى الرسالة ينبى ءبسبق فرض الرقابة عليها (٣) .

ولاشك أن ذلك من شأنهأن يشجع المسئولين من غير ذوى الضمائر الحية على إنتهاك سرية المراسلات والاطلاع على أسرار الناس بكيفية يصعب إن لم يستحل على أصحاب الشأن كشفها . وهكذا يساعد العلم الحديث المجرمين على ارتكاب جرائمهم خفيةوالافلاتمنحكمالقانون وغضبالناس، ولكنهم ساء مايعملون « يستخفون من الناس ولا يستخفون من الله وهومعهم»(٤) .

ولحرمة المراسلات استثناءات ترد عليها (٥) :

١ — ففى المسائل الجنائية يجوز بعد استئذان النيابة العامة أو بأمر قاضى التحقيق الاطلاع على الرسائل الخاصة للكشف عن الجريمة ومرتكبها. ويصدق ذلك على وجه الخصوص على الخطابات الصادرة من المتهم أو الواردة اليه. كمايجوز بناء علىأمر منالقضاءأوالنيابة العامة لموظفى التليفوناتوالتليغرافات الإدلاء بشهاداتهم فيما يتعلق بالرسائل التى وقفوا عليها بحكم وظائفهم .

(١) المادة ٤٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ .

(٢) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques, 1966, P. 168.

(٣) راجعكوليار — المرجع السابق ٣٠٨

(٤) الآية رقم ١٠٨ من سورة النساء .

(٥) راجع :

C.A. Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz, 1968, P. 305 et suiv.

٢ — ويجوز لمديرى مستشفيات الأمراض العقلية الاطلاع على رسائل نزلائهم من المرضى . وذلك لأن الطبيب المعالج فى مثل هذه الأمراض يجب أن يعرف كل مايدور بفكر المريض وخواطره ، وحتى يستطيع أن يمنع المؤثرات السيئة التى يمكن أن تصل إلى المريض من خارج المستشفى . ولكن المدير ليس من حقه أن يمنع الرسائل الموجهة من المريض إلى السلطات الادارية أو القضائية فى خارج المستشفى .

٣ — ويجوز لادارة الجمارك أن تفتح الرسائل التى تشك فى احتوائها على عملة ورقية أو أشياء مفروض عليها رسوم جمركية . وذلك لمجرد مكافحة التهريب والتحقق فى حالة الشك من خلو الرسالة من الممنوعات ، وفى حضور صاحب الشأن . والاطلاع هنا لا ينصب على المضمون الكتابى للرسالة وانما على محتواها المادى .

٤ — ويجوز فرض الرقابة على المراسلات وتعطيل قاعدة السرية مؤقتاً فى أثناء الحروب وحالات الطوارىء وذلك نزولا على مقتضيات الضرورة ، وتطبيقاً لتلك القاعدة المنطقية التى أكدتها الشريعة الاسلامية وهى أن «الضرورات تبيح المحظورات» والتى قال فيها الله تعالى «فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه»(١) .

وقد نصت المادة السادسة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أن «يستبدل بنصوص المواد ٢ و٣ و ٣ مكرر و ٦ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء النصوص الآتية :

«مادة ٢ — ....

«مادة ٣ — لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص :

---

(١) الآية رقم ١٧٣ من سورة البقرة .

(أ) ......

(ب) الأمر بمراقبة الرسائل أيا كان نوعها ......»

٥ ـ وأخيراً تجيز قوانين بعض الدول الاطلاع على الخطابات المرتجعة أو المهملة التى لم تصل إلى أصحابها لعدم كفاية عنوان المرسل اليه لتسليمها له أو عنوان الراسل لردها اليه . وذلك بقصد معرفة العنوان الذى يمكن إرسالها عليه (١) .

وقد ضربت السلطات فى مصر قبل صدور الدستور الحالى بسرية المراسلات كما سبق القول عرض الحائط . فقام المسئولون سراً بفتح الخطابات البريدية وتصويرها عند اللزوم ، والتصنت على المكالمات التليفونية وتسجيل مايراد منها لاستخدامه كوسيلة للتهديد والارهاب والابتزاز . وقد استغل بالفعل مضمون هذه المراسلات أسوأ استغلال ضد أصحابها حتى وإن تعلق بالعرض أو الشرف أو حياة العائلات .

لذلك حرص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على تأكيد سرية المراسلات وفرض الجزاءات الرادعة على كل من يعتدى عليها .

فنصت المادة ٤٥ من دستور عام ١٩٧١ على أنه « لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون . وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون» .

غير أن الغاء الرقابة على المراسلات لم يتقرر من حيث الواقع إلا بعد مرور ثلاث سنوات من بدء سريان الدستور الجديد. ففى ٢٣ سبتمبر

---

(١) راجع فيني المرجع السابق ص ٣٢١ .

عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ فنص فى مادته الأولى على أن «تلغى الرقابة على المكالمات التليفونية والرسائل التليغرافية السلكية واللاسلكية والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧..» (١). وفى يوم ١٤ نوفمبر عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٤ فقضى فى مادته الأولى بأن «تلغى الرقابة على الرسائل البريدية والمطبوعات والصور والطرود التى ترد إلى مصر أو ترسل منها للخارج أو تمر بها أو تتداول داخل البلاد والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ ... مع مراعاة متطلبات الأمن» (٢) .

وكان الاتجاه إلى الغاء الرقابة على المراسلات ووسائل الاتصال قد اتضح منذ حركة التصحيح فى ١٥ مايو عام ١٩٧١ . ورمزاً لذلك وبتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٧١ أحرقت أشرطة التجسس التى سجلها المسئولون على بعضهم وعلى الابرياء بفناء وزارة الداخلية تحت إشراف رئيس الجمهورية شخصياً بعد أن احضرت من المباحث العامة والمخابرات العامة ورئاسة الجمهورية .

وعندما صدر قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ عاقب على التجسس على الناس أو تسجيل مايدور فى حياتهم الخاصة بأى سبيل من السبل، أو استخدام مايتحصل عليه من هذا التجسس . فنص فى مادته الثانية على أن يضاف إلى قانون العقوبات مادتان جديدتان برقم ٣٠٩ مكرراً ورقم ٣٠٩ مكرراً (أ) ، ونصهما كالآتى :

«مادة ٣٠٩ مكرراً — يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن وذلك بأن ارتكب أحد الأفعال

---

(١) راجع العدد رقم ٣٨ «تابع» من الجريدة الرسمية الصادر فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧٤ .

(٢) راجع العدد رقم ٤٦ «تابع» من الجريدة الرسمية الذى يحمل تاريخ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٧٤ .

الآتية في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضاء المجنى عليه :

(أ) استرق السمع أو سجل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة أيا كان نوعه محادثات جرت فى مكان خاص أو عن طريق التليفون .

(ب) التقط أو نقل بجهاز من الأجهزة أيا كان نوعه صورة شخص فى مكان خاص .

فاذا صدرت الأفعال المشار اليها فى الفقرتين السابقتين أثناء اجتماع على مسمع أو مرأى من الحاضرين فى ذلك الاجتماع ، فان رضاء هؤلاء يكون مفترضاً .

ويعاقب بالحبس الموظف العام الذى يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه المادة اعتماداً على سلطة وظيفته .

ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم فى الجريمة ، كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عنها أو اعدامها» .

«مادة ٣٠٩ مكرراً (أ) — يعاقب بالحبس كل من أذاع أو سهل اذاعة أو استعمل ولو فى غير علانية تسجيلا أو مستنداً متحصلاً عليه باحدى الطرق المبينة بالمادة السابقة أو كان ذلك بغير رضاء صاحب الشأن .

ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من هدد بافشاء أمر من الأمور التى تم التحصل عليها باحدى الطرق المشار اليها لحمل شخص على القيام بعمل أو الامتناع عنه .

ويعاقب بالسجن الموظف العام الذى يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه المادة اعتماداً على سلطة وظيفته .

ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم فى الجريمة أو تحصل عنها . كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عن الجريمة أو اعدامها» .

الباب الثانى

السرية فى أركان القرار الادارى

تتنوع الأعمال التى تقوم بها الادارة إلى أعمال مادية وأخرى قانونية . ويمكن التمييز فى داخل هذه الأخيرة بين أعمال صادرة من جانب واحد هى القرارات الادارية سواءاً كانت لا محية كاللوائح التنظيمية أم فردية كقرارات تعيين الموظفين ، وأعمال اتفاقية تتم باشتراك إرادة أخرى مع ارادة السلطة الادارية ، سواء تعلق الأمر بارادة أحد أشخاص القانون الخاص أو إرادة سلطة إدارية أخرى وهنا نكون أمام العقد الادارى إذا توافرت له باقى الشروط (١) .

ويعتبر القرار الادارى أهم عمل تقوم به الادارة ، بل أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التى تتمتع بها وتستمدها من القانون العام . إذ بواسطته تستطيع الادارة بارادتها المنفردة – على خلاف القاعدة العامة فى القانون الخاص – انشاء الحقوق أو فرض الالتزامات . ويرجع ذلك بلاشك إلى كون الادارة تمثل الصالح العام الذى يجب تغليبه على المصالح الفردية .

والقرار الادارى هو افصاح عن ارادة منفردة يصدر عن سلطة ادارية ويرتب آثاراً قانونية (٢).

---

(١) أنظر فى ذلك : الدكتور محمد فؤاد مهنا – المرجع السابق ص ٦٧٤ ومابعدها ، الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الادارى – الجزء الثالث – ١٩٧٣ ص ٧٧ ومابعدها .

(٢) راجع المؤلف : أعمال وامتيازات السلطة الادارية ١٩٧١ – ١٩٧٢ ص ١٧ .

ويقوم القرار الادارى على أركان أو عناصر خمسة هى المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص . وفى دراستنا لفكرة السرية فى أركان القرار الادارى المختلفة نتأمل فى كل ركن من هذه الاركان وننفذ إلى جوهره محاولين كشف مايمكن أن ينطوى عليه من سرية .

ونعرض ذلك فى خمسة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : السرية فى المحل .

الفصل الثانى : السرية فى السبب .

الفصل الثالث : السرية فى الغاية .

الفصل الرابع : السرية فى الشكل .

الفصل الخامس : السرية فى الاختصاص .

الفصل الأول

السرية فى المحل

القرار الادارى السرى

محل القرار الادارى هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانونى الذى يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللائحية أو الفردية . فلائحة المرور مثلا محلها تنظيم المرور على نحو معين . وقرار تعيين أحد الأفراد فى وظيفة ما محله وضع هذا الفرد فى المركز القانونى الذى تحدده القوانين التى تحكم هذه الوظيفة .

ولمعالجة السرية فى محل القرار الادارى تتناول بالدراسة المباحث الآتية :

المبحث الأول : العلانية كشرط للنفاذ فى حق الأفراد .

المبحث الثانى : رأى الفقه فى سرية المحل .

المبحث الثالث : السرية واجراءات التنظيم الداخلى .

المبحث الاول

العلانية كشرط للنفاذ فى حق الافراد

يأخذ القرار الادارى وجوده القانونى ويصبح نافذاً فى حق الادارة من تاريخ صدوره . ولكنه لاينفذ فى حق الأفراد أويحتج به عليهم إلا من تاريخ

علمهم به (١) علماً قانونياً مستفاداً من النشر أو الاعلان (٢) ، أو علما يقينياً مؤكد الأثبات . ومعنى ذلك أن سرية القرار أو عدم إعلام المخاطبين به لاتنال من وجوده القانونى الصحيح (٣) وانما تتصل بمسألة الاحتجاج به فى مواجهة الغير .

والقرارات الادارية تنفذ فى حق الادارة لأنها يفترض فيها العلم بماتصدر من قرارات (٤). وذلك بخلاف الأفراد الذين يقتضى المنطق عدم سريان القرار فى حقهم إلا بعد نشره أو إعلانه لكى يتسنى لهم العلم به . وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسى للافراد أن يتمسكوا قبل الادارة بما ترتبه لهم القرارات الفردية من حقوق من تاريخ صدورها ولولم تعلن(٥) .اوذلك بخلاف القرارات اللائحية التى لا تولد حقوقاً لصالح الغير قبل نشرها (٦).

وقد حدث فى عهد عبد الناصر أن صدرت قرارات جمهورية فردية ، صحيحة متوافرة الأركان من الناحية القانونية ، موضوعها رد بعض الحقوق المغتصبة إلى أصحابها . ولكن هذه القرارات لم ترق لحاشية الرئيس أو لكبار رجال الحكومة لاسيما المكلفين بتنفيذها، لأسباب شخصية أو سياسية. فامتنعوا

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة — ١٩٧٠ ص ١٠٤٢ ومابعدها .

(٢) راجع :

Cass. crim. 23 nov. 1936, I, 160.

(٣) راجع :

C.E. 27 mars 1914, Laroche, S. 1914, 3, 97, note M. Hauriou.

(٤) راجع :

C.E. 16 avril 1948, Min, prod. ind., S. 1948, 3, 55.

(٥) راجع :

C.E. 19déc. 1952, Dlle. Mattei, S. 1953,3. 38; 11 Mai 1954, Clavel, R.D.P. 1954, 801. note Waline.

(٦) راجع :

C.E. 16 avril 1943, Lanquetot, S. 1943, 3, 14; 26 nov. 1954,Delle Balthozar, D. 1955, 524, note Morange.

عن تبليغها أو نشرها أو تنفيذها ، واحتفظوا بها سراً دون أن يعلم مصدرها ولا من صدرت فى شأنه بذلك.ولا شك أن مثل هذه القرارات تظل صحيحة قانوناً رغم خمولها عملا ، ويمكن بالتالى تنفيذها عندما ينكشف أمرها . وهذا هو ماحدث بالفعل بالنسبة لبعض هذه القرارات بعد أن بقيت نائمة فى الملفات وادراج المكاتب سنوات طويلة .

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسى بالوجود القانونى للقرار الادارى السرى أو الخفى وأجاز للادارة أن تطبقه ، لأن وجود هذا القرار وقوته القانونية تنشأ منذ صدوره ، وبمجرد هذا الصدور . وذلك بشرط ألا يحتج بالقرار فى مواجهة الأفراد إلا من تاريخ نشر هذا القرار أو اعلانه (١). فليس النشر أو الاعلان هو الذى يضفى على القرار وجوده القانونى أو شرعيته وانما يقتصر أثره على مجرد نقل هذا القرار إلى علم المخاطبين به كى يخضعوا لأحكامه ويلتزموا بها . وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على ألا يبدأ العمل بالنص التشريعى أو اللائحى إلا بعد نشره (٢) .

وكان حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٣ يولية عام ١٩١٢ واضحاً فى هذا المعنى . وتتلخص وقائع القضية فى أن إضراباً وقع من عمال السكك الحديدية فى شمال فرنسا ، ترتب عليه توقف سير القطارات فى هذه المنطقة . ولم تجد الحكومة بداً من اصدار تكليف إلى هؤلاء العمال بالعودة إلى العمل ، وذلك تطبيقاً لأحكام القانون الصادر فى ١٣ مارس

---

(١) راجع :

André De Laubadère, Traitè élèmentaire de droit administratif, 4e éd. t. I, P. 261.

وأنظر أيضاً :

C.E. 13 juillet 1913 Syndicat national des chemins de fer, S. 1914,3, 1, Concl. Heilbronner : C.E. 3 février 1956, dame Silvestre, Rec. P. 45.

(٢) راجع :

Francine Batailler Le Conseil d'Etat juge consitutionnel, 1966, P. 628.

عام ١٨٧٥ ، والذى كان يشترط لنفاذ أحكامه صدور اللوائح التنفيذية المبينة لشروط التكليف . وكانت هذه اللوائح قد صدرت فعلا ولكنها لم تنشر . فلما أضرب العمال وأرادت الحكومة مواجهة الموقف وأصدرت قرارات التكليف نشرت هذه القرارات فى الجريدة الرسمية ونشرت معها للمرة الأولى اللوائح التنفيذية التى اشترطها القانون سالف الذكر . فطعنت نقابة عمال السكك الحديدية فى قرارات التكليف أستناداً إلى أنها كان يجب أن تصدر بعد نشر هذه اللوائح ، وليس معها فى نفس الوقت . غير أن مجلس الدولة رفض هذا الدفع استناداً إلى أن اللوائح تعتبر مشروعة رغم عدم نشرها . وللادارة الاعتماد عليها فى اصدار قرارات فردية تنفذ فى حق الأفراد بمجرد نشرها .

وقد أكدت أحكام مجلس الدولة المتتابعة أنه لا يجوز الطعن فى قرار تعيين الموظف لمجرد أنه صدر استناداً إلى نص لم ينشر بعد (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى نفس المبدأ على القرارات الفردية التى تتخذ استناداً إلى قرارات فردية أخرى لم تنشر فاعتبر هذه القرارات نافذة فى حق من أبلغوا بها رغم عدم سبق ابلاغهم بالقرارات المتخذة أساساً لها (٢) .

وفى مصر قضت محكمة القضاء الادارى بأن القرارات الادارية « تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة اصدارها وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها . وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرءوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر ، إذ النشر ليس لازماً لصحة

---

(١) راجع :

C.E. 27 juin 1913 Cornus, 764; 24 mai, 1935, de Noblet S. 1935, 3, 120, 27 janvier 1961, Daunizeau.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢١ يناير سنة ١٩٣٤ .

Dame Vve Lacoste مجموعة المجلس ص ٦٦.

القرارات الادارية أو لنفاذها ، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير مضمونها حتى تكون حجة عليه ، وينفتح بها ميعاد طلب إلغائها ، ولأن الاصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على .. القرار .. من مصدره ، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادى » (١) .

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا نفس المعنى بقولها أن « ما يزعمه المدعى من عيب .. إنما يلحق عملية النشر ولا يمس كيان القرار ذاته ، ولا صحته كتصرف قانونى . ذلك أن القرار الادارى هو افصاح .... أما عملية النشر فى ذاتها ، فهى إجراء لاحق لا يعدو أن يكون تسجيلا لما تم ، فلا يرتد أثرها إلى ذات القرار ولا يمس صحته (٢) .

وقضت نفس المحكمة فى حكم آخر بأن قرار لجنة شئون العاملين باعتماد درجة كفاية الموظف يجب أن يسبق قرارها بحرمانه من العلاوة ، ولكن ليس « لزاماً أن يقع فاصل زمنى معين كيوم أو أكثر أو أقل بين القرارين بل يكفى أن يسبق الأول الثانى ، ولو كان فى ذات الجلسة التى انعقدت فيها لجنة شئون الموظفين » (٣) .

وتؤدى سرية القرار الفردى الناشئة عن عدم اعلانه إلى صاحب الشأن إلى وقف سريان ميعاد الطعن فيه . ونذكر على سبيل المثال أحد الاحكام الحديثة لمحكمة القضاء الادارى : حكم على أحد الموظفين بالحبس لمدة ثلاث سنوات بتهمة انتمائه إلى جماعة الاخوان المسلمين . ولما علم من زوجته بقرار فصله المستند إلى صدور الحكم الجنائى ضده تظلم إلى الجهة الادارية ثم قام برفع دعوى للمطالبة بالغاء قرار

---

(١) القضية رقم ٤٤٣ لسنة ٥ القضائية — جلسة ١١ ديسمبر عام ١٩٥٢ .

(٢) القضية رقم ٣ والقضية رقم ٤ لسنة ١ القضائية — جلسة ٢٦ ابريل سنة ١٩٦٠ .

(٣) القضية رقم ١٣٧ لسنة ٥ القضائية — جلسة ١٣ فبراير عام ١٩٦٠ .

الفصل فقضت محكمة القضاء الادارى بأنه «ومن حيث أنه عن طلب المدعى الأول بالغاء القرار الصادر بفصله من الخدمة ، فان الثابت من الأوراق أن المدعى قد اعتقل بتاريخ ١٩٦٥/٨/٢٢ . وبتاريخ ١٩٦٨/٣/١٩ صدر قرار بفصله من الخدمة إعتباراً من تاريخ صدور الحكم الجنائى ... ولم يثبت من الأوراق أن الجهة الادارية قد قامت باخطار المدعى بالقرار المطعون فيه وقد قضى مدة العقوبة المقضى بها والتى تنتهى فى ١٩٦٥/٨/٢٢ . إلا أنه لا يزال فى المعتقل حتى الآن .... ومن ثم فلا يسرى فى حقه ميعاد رفع الدعوى لأن الاعتقال يعتبر قوة قاهرة توقف سريان الميعاد المذكور»(١).

المبحث الثانى

رأى الفقه فى سرية العمل

هاجم بعض الفقهاء التفرقة التى تبناها القضاء الادارى ، بصدد القرار الادارى غير المعلن أو المنشور ، بين صحة هذا القرار وقوته التنفيذية ، وبين عدم الاحتجاج به فى مواجهة الأفراد . وذلك بمقولة أن هذه التفرقة تنطوى على نوع من الرجعية بالنظر إلى أن تطبيق اللوائح على الأفراد بمقتضى قرارات فردية ، كان يجب أن يسبقه علمهم بهذه اللوائح . كما أن هذه التفرقة نظرية تقوم على المنطق المجرد ولا تتفق مع مقتضيات الحياة العملية . فالضمير الحديث يقتضى أن تتصرف الادارة فى وضح النهار ليكون الناس على علم بكل ما يحدث . وإذا كان الأفراد يرتضون الالتزام بما تتخذه الادارة من قرارات ، فلا أقل من أن تصل هذه القرارات إلى علمهم قبل تنفيذها بمدة مناسبة . وإذا كانت اذاعة القرار لا يمكن أن تصاحب صدوره لكى يعلم به الناس فوراً ، فان القانون يجب

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٠٤٣ لسنة ٢٢ القضائية الصادر فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ .

أن يجد الوسيلة لتعليق مشروعية هذا القرار على اتخاذ شكليات معينة لنشره بحيث يؤدى اغفالها إلى ابطال القرار الادارى (١) .

وطالب هؤلاء الفقهاء القضاء بالرجوع عن موقفه نظراً لما ينطوى عليه من أخطار ، وذلك بالتلطيف من حدة الفصل بين مشروعية القرار وحجته فى مواجهة الأفراد بحيث يكون إعلان الأفراد بالقرار فى بعض الحالات شرطاً لمشروعية هذا القرار وليس لمجرد الاحتجاج به إزاءهم (٢) . وقالوا بياناً لعيوب موقف القضاء إن المالك يمكن أن يفاجأ بقرار نزع ملكيته دون أن يعلم عن هذا الأمر شيئاً من قبل رغم الاجراءات الطويلة واجبة الاتباع لنزع الملكية (٣) . بل وذهب البعض إلى حد إعتبار الاعلان أو النشر عنصراً من عناصر مشروعية القرار الادارى ، بحيث إذا لم تعلن الادارة القرار الذى اتخذته بالطريقة التى حددها القانون، فان هذا القرار يعتبر عملا داخلياً ، ليس فقط لا يمكن الاحتجاج به فى مواجهة الغير ، وإنما كذلك لا تستطيع الادارة تطبيقه حتى ولو لم يمس حقوق الأفراد .

وقد أخذ مجلس الدولة اليونانى بهذا الاتجاه فى بعض أحكامه فاعتبر القرار الذى لم ينشر معيباً فى شكله ، وأكد أن النشر شرط جوهرى يؤدى تخلفه إلى انعدام القرار الادارى (٤) .

---

(١) راجع : تعليق العميد موريس هوريو M. Hauriou على حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى قضية Laroche مجموعة سيرى Sirey ١٩١٤ القسم الثالث ص ٩٧ .

(٢) راجع :

O. Dupeyroux, La règle de la non-retroactivité des actes administratifs, th. Toulouse, P. 108.

(٣) راجع :

Liex Veaux, Revue administrative, 1951, P. 48.

(٤) راجع مطول الفقيه اليونانى ميشيل ستاسينو بولس فى الأعمال الادارية – ١٩٥٤ ص ٢٢٥ . أشار اليه الدكتور الطماوى فى كتاب النظرية العامة للقرارات الادارية طبعة ٦٦ ص ٦٠٩ .

ويترتب على هذا الرأى عدة نتائج ليست دائماً فى فى صالح الأفراد (١) ومن ذلك :

١ ـ أن القرار الذى لم ينشر أو يعلن يضير مجرد مشروع قرار يجوز للادارة أن تعدل عنه . وهذه النتيجة لا تضير الأفراد فى شىء إلا إذا كان القرار يرتب حقوقاً فى صالحهم فيؤدى العدول عنه إلى حرمانهم منها .

٢ ـ لا يجوز الطعن فى القرار الذى لم ينشر أو يعلن ولو علم به صاحب الشأن علماً يقينياً لأن وجوده القانونى لم يكتمل بعد . غير أنه لا ضرر على الأفراد فى ذلك إذا تركنا عنصر الاستعجال جانباً . إذ أن هذا القرار لا يمكن الاحتجاج به عليهم ما ظل قانوناً فى مرحلة السرية .

٣ ـ القرار الذى لم ينشر أو يعلن يخضع للقوانين الجديدة التى تطبق وقت النشر أو الاعلان ، وقد يقبر فى المهد كمشروع قرار إذا اعتبرته هذه القوانين غير مشروع رغم مشروعيته فى ظل القوانين السارية وقت صدوره . وهذا قد يفوت على الأفراد حقوقهم نتيجة التأخير فى النشر أو الاعلان .

٤ ـ أن القرار الذى لم ينشر أو يعلن خلال الفترة الزمنية المسموح فيها لمصدره بمزاولة إختصاصاته لا يمكن أن يصدر منه بعد انتهائها .

وهذا الرأى غير صحيح من الناحية القانونية ، إذ ليس فى التشريع ولا فى العرف ولا فى القضاء من القواعد ما يسمح بالقول بأن عدم النشر أو الإعلان يمكن أن يؤدى إلى بطلان القرار الادارى (٢) .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية ـ ١٩٦٦ ص ٦١٠ .

(٢) يرتب القانون البطلان كجزاء لعدم الشهر فى بعض الحالات . من ذلك ماقضت به المادة ١٠٢ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ من بطلان شركة المساهمة إذا لم يتم شهرها خلال

والمنطق يقضى بأن الحكم يوجد قبل أن يبلغ إلى المكلفين به . وهذا هو التسلسل الطبيعى للأمور من الناحية الزمنية . لذلك فليس من المقبول عقلا أن يكون الابلاغ شرطاً لوجود الحكم المبلغ ، وانما هو شرط لسريانه فى حقهم أو الاحتجاج به عليها ومؤاخذتهم به . إذ لا تكليف الا بمعلوم . وهذا المنطق لا ينطبق على الأحكام الوضعية فحسب وانما يصح كذلك بالنسبة للأحكام السماوية . فيقول الله سبحانه وتعالى فى محكم كتابه « وأنزلنا اليك الذكر لتبين للناس مانزل اليهم » (١). فالقرآن نزل ووجد قبل أن يبين للناس ومن أجل أن يبين لهم . ويقول جل شأنه على لسان رسوله الكريم « وأوحى إلى هذا القرآن لأنذركم به »(٢). أى أن القرآن قد أوحى إلى النبى عليه السلام قبل أن ينذر الناس به .

والواقع أن الذى دفع إلى محاولة جعل نشر القرار الادارى أو اعلانه ركناً من أركانه يكتمل به وجوده القانونى ، انما هو الرغبة فى عدم مفاجأة الأفراد بتطبيق القرارات الادارية عليهم وسريانها فى حقهم دون أن يكونوا قد علموا بها واستعدوا لمواجهة أحكامها . وهذه الرغبة الطيبة يمكن تحقيقها بالنسبة للقرارات اللائحية بوسيلة أخرى دون مساس بمشروعية

خلال مدة معينة . غير أن القانون قد لطف من شأن البطلان فى هذه الحالة ، فلم يجز للمحاكم أن تقضى به من تلقاء نفسها رغم تعلقه بالنظام العام ، ومنع الحكم بالبطلان إذا زال سببه قبل المطالبة به حماية لكيان الشركة . فضلا عن أن هذا البطلان لا يحتج به على الغير حسن النية ، كما أن أثره لا تعود على الماضى فيما بين الشركاء وفقاً لنظرية الشركة الفعلية ، راجع فى ذلك : دكتور مصطفى كمال طه : الوجيز فى القانون التجارى طبعة ١٩٧١ الجزء الأول ص ٢٩٨ . ومابعدها ، الدكتور على محمد البارودى : القانون التجارى طبعة ١٩٧٥ ص ٢٦٩ ومابعدها ، الدكتور على حسن يونس : الشركات التجارية طبعة ١٩٧٤ ص ٥٦ ومابعدها .

(١) الآية رقم ١٤ من سورة النمل .
(٢) الآية رقم ١٩ من سورة الأنعام .

القرار، وذلك باشتراط مرور مدة مناسبة ولتكن أسبوعاً على نشر القرار اللائحى من أجل نفاذ القرار الفردى الذى يصدر تطبيقا له . ولاغرابة فى ذلك إذ أن القانون لا يعمل به كقاعدة عامة (١) إلا بعد مضى فترة زمنية معينة من تاريخ نشره. واللوائح ليست الا قوانين من الناحية الموضوعية يطلق عليها التشريعات الفرعية . وإذا كان نشرها لازماً لحملها إلى علم المكلفين بها حتى يوافقوا مسلكهم عليها (٢) ، فان إعطاء الفسحة الزمنية اللاحقة يؤكد هذا المعنى ويسمح للمكلفين بالاستعداد لتطبيق اللائحة عليهم .

أما بالنسبة للقرارات الفردية فتنفذ من وقت إعلانها . ويعتبر القرار نافذاً فى حق من صدر فى شأنه ولو كان هذاالقرار قد اتخذ تنفيذاً لقرار فردى آخر لم يعلن . وذلك لأن القرارات الفردية لا تضع قواعد عامة يطلب من الأفراد أن ينظموا سلوكهم على أساسها . وانما هى أوامر تصدرها الادارة لاقامةأو تغيير أو إنهاء مركز قانونى معين.فلوصدر قرار بضم بلدة معينة إلى احدى المحافظات ولم ينشرهذا القرار أو يعلن وبناء عليه أصدر المحافظ قراراً يتعلق بهذا البلد ، فان هذا القرار يحتج به على من صدر فى حقه رغم استناده على قرار خفى .

ونرى أنه لا ضرر فى ذلك إذا كان لسرية هذا القرار داع مقبول . إذ القاعدة فى الأعمال العامة هى العلانية ، أما السرية فهى استثناء يجب أن يكون له مايبرره . ويمكن أن تسأل الادارة المختصة عن عدم اعلان القرار محل البحث بل وتحاسب إذا لم يكن للسرية فى هذه الحالة مبرر تقوم عليه .

---

(١) تنص المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها . ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالى لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر » .

(٢) الدكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون — ١٩٦٩ — ص ٢٣٩ .

المبحث الثالث

السرية واجراءات التنظيم الداخلي

اجراءات التنظيم الداخلى هى اجراءات يتخذها الرئيس الادارى لتنظيم سير العمل فى اطار ادارته وبين مرءوسيه دون أن يكون لها أى أثر على المواطنين فى خارج الادارة . وهذه الاجراءات لا تنشر خارج نطاق الادارة التى أعدت من أجلها وانما تنشر فى النشرات المصلحية وغيرها من وسائل إعلام الموظفين فى المرفق . بل وأحياناً تكون سرية فلا ترسل إلا إلى الموظفين المكلفين بتطبيقها شخصياً . وليس من اللازم أن تنشر هذه الاجراءات فى الجريدة الرسمية حيث تنشر القوانين واللوائح ، اللهم إلا إذا صدرت من رئيس الدولة باعتباره الرئيس الادارى الأعلى فى البلاد . ففى هذه الحالة يجب نشرها فى الجريدة الرسمية رغم تعلقها بتشغيل الادارة وتنظيم العمل فيها . وذلك ليس فقط لأن القرار فى هذه الحالة يعد تعبيراً عن السلطة القومية على مستوى الدولة (١) ، وانما كذلك لأن مثل هذاالقرار غالباً مايؤثر تأثيراً كبيراً فى الأوضاع القانونية فى داخل الادارة بل وقد يؤثر على مراكز الأفراد فى خارجها ،حيث أن رئيس الدولة لا يتدخل عادة فى التنظيم الداخلى للادارة رغم وجود رؤسائها على اختلاف درجاتهم إلا إذا تعلق التنظيم بأمور جسام .

ولا تعتبر إجراءات التنظيم الداخلى نوعاً قائماً بذاته من التصرفات القانونية (٢) . وقد اختلف الفقهاء فى فرنسا حول تحديد طبيعة هذه الاجراءات وما إذا كانت تعد من القرارات الادارية ، وإن كانوا قد

---

(١) راجع :

Carré de Mablerg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, P. 665 et suiv.

(٢) راجع :

J. Rivero, les mesures d'ordre intérieur administratives, 1934, P. 291.

اتفقوا فى النهاية على أن الاجراءات الداخلية التى لا تنتج أثراً بالنسبة للأفراد لايجوز الطعن فيها بالإلغاء (١).

غير أن جواز سرية اجراءات التنظيم الداخلى بالنسبة لغير الموظفين يقتضى الا تتضمن هذه الاجراءات ما من شأنه المساس بالمراكز القانونية للأفراد.فاذا تضمنت شيئاًمن ذلك جاز الطعن فيها بالإلغاء (٢)ووجب نشرها أو أو اعلانها على أصحاب الشأن من الأفراد كشرط لامكان الاحتجاج بها عليهم . وذلك كما فى فى حالة صدور تعليمات للموظفين المختصين بعدم قيد شخص معين فى سجلات النقابة ، أو صدور تعليمات إلى المحضرين بعدم تنفيذ أحكام الطرد ضد المستأجرين . وفى هذه الحالة تنطوى اجراءات التنظيم الداخلى على قرارات إدارية ملزمة للأفراد سواء كانت فردية كما فى المثال الأول أو لائحية كما فى المثال الثانى (٣) .

وإجراءات التنظيم الداخلى إما أن تكون فردية واما أن تكون تنظيمية(٤):

أما الاجراءات الفردية فمن أمثلتها نقل الموظف مكانياً أو من عمل إلى آخر أو منح الاجازات ، ونحن نؤيد الرأى القائل بأن هذه الاجراءات تعتبر قرارات إدارية لأنها تحدث أثراً قانونياً معيناً بالنسبة للموظف مهما قلت أهمية هذا الأثر . حيث لا يشترط فى القرار الادارى أن ينصرف أثره إلى الأفراد فى خارج الادارة ، وإن كان الطعن فى مثل هذه القرارات كثيراً مالا يقبل لانعدام المصلحة ، وغالباً مايرفض موضوعاً إذا قبل شكلا ، وذلك

---

(١) راجع فى تفاصيل الآراء التى قيلت فى اجراءات التنظيم الداخلى بحث الدكتور محمد فؤاد مهنا بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية — ١٩٥٨ — السنة السابعة — العددان الثالث والرابع .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية — ١٩٦٦ ص ٤٤٢ .

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية — ١٩٧٣ ص ٦٩٤ .

(٤) أنظر مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا سالف الذكر ص ٧٠٤ ومابعدها .

لأن القرارات فى هذه الحالة تصدر لصالح العمل وتتمتع الادارة فى اصدارها بقدر كبير من السلطة التقديرية . ونادراً ما يشوبها عيب من العيوب التى تبرر إلغاءها وإن كان ذلك لايمنع من امكان إلغائها إذا انطوت على وجه من من أوجه الالغاء .

أما الاجراءات التنظيمية فمن أمثلتها التعليمات المتعلقة بكيفية أداء العمل فى الادارة . وقد تتضمن هذه الاجراءات قواعد ملزمة للموظفين تنشىء أو تعدل أو تلغي أوضاعاً قانونية معينة . وفى هذه الحالة يتعلق الأمر بقرار إدارى يجوز الطعن فيه وإن صدر فى صورة منشورات أو تعليمات داخلية . بل أن هذه الاجراءات التنظيمية قد تمس مراكز الأفراد كما هو الشأن فى الأمثلة التى سبق أن ذكرناها .

وقد لا تنطوى الاجراءات التنظيمية على قرارات ادارية ملزمة كما هو الشأن فى الاجراءات التى يكون الغرض منها مجرد ارشاد العاملين وتقديم النصح والمشورة اليهم ، وكذلك إذاكان القصد منها هو مجرد تفسير القوانين التى يطبقها المرءوسون دون انشاء أوضاع قانونية جديدة .

وقد قضى مجلس الدولة المصرى بأن «التعليمات الصادرة من وزارة الصحة فى سنة ١٩٤٨ لا تقوم مقام القرار الوزارى ..... ولا تسرى لذلك على الأفراد ، فلا يتعدى أثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوصفها تعليمات داخلية صرفة أصدرتها وزارة الصحة بقصد تنظيم الأعمال المنوط بهم القيام بها »(١) .

---

(١) حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٦ يونية سنة ١٩٤٩ . مجموعة أحكام المجلس أحكام المجلس — السنة الثالثة ص ١٠١٧ .

الفصل الثانى

السرية فى السبب

سبب القرار الادارى هو الحالة الواقعية أوالقانونية التى تدفع إلى اصداره

وكل قرار إدارى يجب أن يقوم على سبب يبرره . هذا السبب ينبغى ألايكون فقط موجوداً من حيث الواقع (١) وانما كذلك صحيحاً من حيث التكييف بأن يدخل ضمن طائفة الأسباب التى تسوغ قانوناً اتخاذ القرار (٢) ، (٣) ، رغم مافيه من مساس بالأوضاع القانونية القائمة أو بحقوق الأفراد المكتسبة . فارتكاب الموظف لخطأ تأديبى هو السبب الذى يمكن أن يبرر توقيع الجزاء التأديبى عليه (٤). واخلال المواطن بالنظام العام يصلح سبباً يبرر اتخاذ قرار بالقاء القبض عليه .

وإذا كان القرار الادارى يجب أن يستند إلى سبب مشروع ، فان المعلومات المتصلة بهذا السبب يجب الا تكون أسراراً ادركت بطريق غير

---

(١) راجع :

C.E. 27 oct. 1961, Bréart de Boisanger

(٢) راجع :

C.E. 13 juillet 1962, Touzert

(٣) راجع :

Marcel Waline, Précis de droit administratif 1969, P. 344.

(٤) راجع :

Jean Rivero, Droit administratif Précis Dalloz, 1970, P. 236 et et suiv.

مشروع . فقد الغى مجلس الدولة الفرنسى القرار الادارى الصادر استناداً إلى معلومات أفشيت بدون وجه حق (١) .

ومن ناحية أخرى فان الادارة إذا احتفظت بسرية السبب الحقيقى لقرارها ، فان القانون لا يعفيها من وجوب الاستناد فى كل قرار تصدره إلى سبب جدى مشروع يمكن أن يبرر قانوناً القرار المتخذ على أساسه . وذلك على التفصيل الذى نورده فى المباحث التالية :

المبحث الأول : امكان سرية السبب .

المبحث الثانى : الزام الادارة بكشف السبب .

المبحث الثالث : السرية واحلال السبب .

المبحث الاول

امكان سرية السبب

يلزم القانون الادارة أحياناً بذكر سبب قرارها والا صدر معيباً فى شكله . وأحياناً أخرى يترك لها تقدير ذكر السبب أو اغفاله حسب ما يتراءى لها . ويراقب القضاء الادارى سبب القرار سواء ذكرته الادارة أو احتفظت به سراً .

وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنه يجب التنبيه إلى الفرق بين وجوب تسبيب القرار الادارى ، كاجراء شكلى قد يتطلبه القانون ، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً . فلئن كانت الادارة غير ملزمة بتسبيب قرارها الا إذا أوجب القانون عليها ذلك ، وعندئذ يتعين عليها تسبيب القرار والا كان معيباً بعيب شكلى ، أما إذا لم يوجب

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٩٣٩ فى قضية Renouf مجموعة دالوز سنة ١٩٣٩ ص ٢٩٥ .

القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كاجراء شكلى لصحته ، بل يحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس ، لئن كان ذلك كذلك ، الا أن القرار الادارى سواء كان لازماً تسبيبه كاجراء شكلى أو لم يكن هذا التسبيب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً ، أى فى الواقع والقانون » (١).

وكثيراً ما تتمثل سرية سبب القرار الادارى فى ذكر الادارة لسبب صورى للتستر به على السبب الحقيقى ويفرض القاضى الادارى رقابته على السبب الحقيقى للقرار الادارى بصرف النظر عن السبب الصورى أو الظاهرى الذى تذرعت به الادارة . ولا يعتبر ذلك احلالا لسبب محل آخر . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنها «تسلط رقابتها على السبب الحقيقى للقرار دون السبب الظاهرى ، ولا يعد ذلك منها من قبيل احلال سبب مكان آخر ، لأن السبب فى الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل وهو عدم الصلاحية لتولى وظائف السلك الدبلوماسى . أما السبب الآخر وهو كون المطعون ضده زائداً عن حاجة الوزارة فلا يعدو أن يكون سبباً ظاهرياً أو صورياً للقرار الادارى قصدت الوزارة بابرازه رعاية مصلحة الموظف المنقول» (٢)،(٣) .

وتفضل الادارة فى بعض الأحوال عدم ذكر سبب قرارها . ويرجع

---

(١) القضية رقم ٥٨ لسنة ٣ القضائية – جلسة ١٢ يوليو ١٩٥٨ .

وراجع كذلك القضية رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ القضائية – جلسة ١٨ ديسمبر ١٩٧١ .

(٢) القضية رقم ٣٧٤ لسنة ١٣ القضائية – جلسة ١٦ يناير ١٩٦٨ .

(٣) ترى الدكتورة سعاد الشرقاوى أن هذا الحكم يعتبر أحد تطبيقات فكرة احلال السبب راجع تعليقها على أحكام المحكمة الادارية العليا – الانحراف فى استعمال السلطة وعيب السبب – مجلة العلوم الادارية السنة الحادية عشرة – العدد الثالث – ديسمبر سنة ١٩٦٩ ص ١٤١ وما بعدها وراجع رسالة الدكتور محمد حسنين عبد العال : فكرة السبب فى القرار الادارى ودعوى الالغاء ونحن لا نؤيد هذا الرأى كما سنبين بعد قليل .

ذلك فى الواقع إذا تحرينا الحقيقة إلى أمر من اثنين ، أولهما يمكن قبوله والآخر مرفوض من أساسه :

أما الأمر الأول الذى قد يدفع الادارة إلى الاحتفاظ بسرية سبب قرارها فهو خشية المساس بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد التى تقدرها . ومن أمثلة ذلك عدم ذكر سبب القرار الصادر برفض الترخيص باقامة احتفال عام استناداً إلى ما نمى إلى علم الادارة من أن الاحتفال سيساء استغلاله ويتحول إلى مظاهرة يخشى منها على النظام العام ، فقدرت عدم ذكر سبب الرفض لما قد يؤدى اليه من بلبلة أو اضطراب . من أمثلته أيضاً فصل أحد كبار العاملين دون اظهار الأسباب الحقيقية لقرار الفصل وهى متعلقة بالسمعة والشرف نظراً لما أسداه هذا الموظف للدولة من خدمات قبل أن تزل قدمه .

أما الأمر الآخر الذى قد يجعل الادارة تفضل سرية سبب قرارها فهو مرفوض لمخالفته للقانون ويتمثل فى عدم وجود هذا السبب أو عدم مشروعيته . ومن أمثلة ذلك أن تصدر الادارة قراراً تأديبياً بفصل أحد العاملين من الخدمة ولا تذكر سبب الفصل لعدم وجوده ، لأن الموظف فى الحقيقة لم يرتكب خطأ ، أو لعدم مشروعيته ، لأن الخطأ المرتكب من التفاهة بحيث لا يمكن أن يبرر الفصل من الوظيفة وهو أقصى عقوبة وضعها المشرع لمواجهة ما يرتكب الموظف من أخطاء على درجة كبيرة من الجسامة .

ويرجع إخفاء سبب القرار فى بعض الأحوال — فضلا عن ذلك — إلى إعتبارات نفسية تتعلق بكبرياء مصدر القرار . ومن أمثلة ذلك الأسباب التى دفعت إلى إصدار هذا دستور سنة ١٩٢٣ والتى تمثلت أساساً فى الثورة الشعبية التى بلغت ذروتها عام ١٩١٩ . فقد أخفى الملك فؤاد حقيقة هذه الأسباب وقال فى مقدمة الدستور : « بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائماً

لأمامتنا ... ولما كان ذلك لايتم على الوجه الصحيح إلا إذا كانالنظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم ... وحرصاً على النهوض بشعبنا .. امرنا بما هو آت : .. » (١).

ولم يشترط القضاء الادارى أن يكون سبب القرار الادارى ثابتاً فى الأوراق ، مما يؤدى إلى امكان أن يكون السبب سرياً غير ظاهر ليس فقط فى صلب القرار بل ولا فى ملف الخدمة. وفى ذلك تؤكد المحكمة الادارية العليا أنهإذا كانملفخدمة الموظفهوالوعاء الطبيعىالذى تستمد منه المعلومات التى يقوم عليها التقرير السنوى ، فانه «ليس المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف ، بل ان من بين المصادر التى تستمد منها حالة الموظف ، ما يعلمه رؤساؤه واعضاء لجنة شئون الموظفين عن شخصيته بحكم صلات العمل . فاذا كان ما يعمونه عنه قد ولد عندهم عقيدة ارتضاها وجدانهم واقتنعت بها ضمائرهم ، فان النتيجة المترتبة على هذه العقيدة تكون قد استخلصت من أصول موجودة ما دام لم يقم الدليل الايجابى على الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها ..» (٢) .

ونحن لا نحبذ الأخذ بهذا الاتجاه ، لأنه يمكن أن يؤدى إلى التحكم والتلاعب بالحقائق ، إذ لا شك فى صعوبة اثبات المسائل غير المكتوبة خاصة إذا اتصلت بما يتكون لدى الانسان من عقيدة أو وجدان . ثم أن ذلك لا يتفق مع ما أكدته نفس المحكمة فى حكمها الصادر فى ١١ نوفمبر عام ١٩٦٧ من أن «الادارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة فى اثباته ايجاباً أو نفياً متى طلب منهاذلك» (٣). وهذا الحكم أحدث من سابقه ، ونرجو أن تكون المحكمة قد أرادت به أن تعدل عن موقفها السابق الذى لم تشترط فيه ظهور سبب القرار فى أوراق الادارة .

---

(١) راجع الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط فى القانون الدستورى ص ٣٨٧ و ما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الصادر فى ١٦ يناير سنه ١٩٦٦ س ١١ ص ٣٢٤ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٢ القضائية جلسة ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٧ .

وبحكم مجلس الدولة الفرنسي بالغاء القرار الادارى إذا تبين له أنه قائم على أسباب غير صحيحة . فاذا تعددت أسباب القرار وكانت الأسباب غير الصحيحة فيها قد لعبت دوراً رئيسياً فى اصدار القرار فانه يحكم بالالغاء أيضاً . أما إذا اتضح أن هذه الأسباب غير الصحيحة كانت ثانوية بحيث أن الأسباب الأخرى الصحيحة كانت كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه فان المجلس لا يحكم بالالغاء (١) .

وفى مجال التميز بين الأسباب الرئيسية والأسباب الثانوية للقرار الادارى تقول المحكمة الادارية العليا «أنه إذا كان القرار الادارى بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائماً مع التهم المسندة إلى المتهم ، والا اختلت الموازين واهدرت العدالة . على ان ذلك الأصل يجب الا يطبق فى كل الحالات حتى لا تهدم جميع القرارات ويعاد النظر فيها من جديد فى ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات ، الأمر الذى قد يضطرب معه الجهاز الادارى . وانما يتعين الا تطلق هذه القاعدة ، فلا تطبق فى حالة ما إذا كان الشطر من القرار الذى لم يثبت فى حق المتهم غير ذى أهمية ، وكان الجزاء الموقع عليه مناسباً ومتلائماً فى تقديره مع التهم الباقية » (٢) .

المبحث الثانى
التزام الادارة بكشف السبب

يفترض فى القرارات الادارية أنها صدرت صحيحة مطابقة للقانون بناء على أسباب مشروعة . وعلى من يدعى عكس ذلك يقع عبء الإثبات. غير أن صعوبة الاثبات جعلت القاضى الادارى يتدخل بما له من دور ايجابى فى توجيه الاجراءات ليطلب إلى الادارة الافصاح عن سبب قرارها (٣)

---

(١) راجع :

C.E. 19 av. 1968, Mlle. Lebrun, Rec. P. 251.

وأنظر أوبى ودراجو – المرجع السابق – المجلد الثالث – ص ٥٠ .

(٢) القضية رقم ١٤٨٤ لسنة ١١ القضائية – جلسة ٢٦ فبراير ١٩٦٦ .

(٣) راجع :

J.M. Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif, 1962, t. III, P. 232 et S.

وذلك إذا قدم الطاعن قرائن جدية يمكن اعتبارها بداية اثبات. فاذا امتنعت الادارة عن الافصاح عن السبب ، مما يجعل القضاء عاجزاً عن مراقبةمشروعية القرار من هذه الناحية ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة دليل على صحة ادعاءات الطاعن (١) . بل ان مجلس الدولة الفرنسى قد سار فى نفس الاتجاه فى الحالة التى لم يستطع فيها الطاعن نظراً لحرص الادارة أن يقدم وقائع محددة للتدليل على صحة دعواه . فعندما طالب المجلس الادارة بالافصاح عن سبب قرارها باستبعاد احد المواطنين من الالتحاق بمدرسة الادارة الوطنية ولم تستجب ، حكم بالغاء القرار على أساس أن مسلك الادارة يعد دليلا على صحة دعواة .

فقد حدث فى فرنسا عام ١٩٥٣ أن استبعد عدد من المرشحين لمسابقة دخول المدرسة القومية للادارة دون أن تبدى الوزارة لذلك سبباً . وكان من الصعب على المجلس أن يمارس رقابته مع سكوت الادارة عن ذكر سبب قرارها . وكتبت الصحف وشاع بين الناس أن الاستبعاد كان لأسباب سياسية ، وذلك رغم أن المساواة فى تولى المواطنين الوظائف العامة تدخل ضمن المبادىء العامة التى اكدتها اعلانات حقوق الانسان . وعندما عرض الأمر على مجلس الدولة واستمرت الادارة فى امتناعها عن تقديم أسباب اتخاذ القرار ، قابل المجلس بين هذا الامتناع وبين القرائن القوية المقدمة من جانب رافعى الدعوى واعتبر هذا الامتناع بمثابة اعتراف بصحة ما أكده أصحاب المصلحة من أن استبعادهم من المسابقة انما كان لأسباب سياسية (٢) .

---

(١) قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن عدم استطاعة الادارة أن تقدم للمحكمة أى سبب يبرر اتخاذها القرار يستتبع فى حد ذاته بطلانه . راجع :

C.E. 15 juillet 1959, Marc Chevalier.

(٢) وقد استنكر مفوض الحكومة Letourneur فى عبارات قاطعة استبعاد بعض المرشحين لأسباب سياسية :

"La mesure par laquelle un candidat est exclu des opérations du concours en raison de ses opinions politiqus ..est -elle fondéesur motif juridiquement corrècte ? Pour un français, poser la question, c'est la résoudre.".

غير أن مجلس الدولة الفرنسى يمتنع عن مطالبة الادارة بالافصاح عن سبب قرارها أو تقديم المستندات المتعلقة به فى الحالات التى يوجب فيها القانون المحافظة على سرية هذه المستندات . لذلك قضى المجلس بالغاء حكم المحكمة الادارية لمدينة Caen بالزام الادارة بتقديم المستندات المتعلقة بقرار فصل أحد عمال الانتاج الحربى . وذلك لتعلق الأمر باسرار الدفاع الوطنى التى تعاقب المادة ٣٧٨ من قانون العقوبات على افشائها (١) .

وفى مصر قضت محكمة القضاء الادارى بأنه «من المبادىء المقررة أن القرار الادارى إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التى استند اليها ، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة . وهذه القرينة التى تصحب كل قرار ادارى لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التى بنى عليها القرار المطعون فيه هى أسباب غير مشروعة ، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة . وللمحكمة كامل السلطان فى تقدير الدليل الذى يقدمه المدعى فى هذا الصدد ، ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التى بنى عليها القرار المطعون فيه ، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذى قدمه المدعى كافياً على الأقل لزحزحة قرينه المشروعية التى يتمتع بها القرار الادارى ، فينتقل عبء الاثبات عن عاتق المدعى إلى عاتق الحكومة » (٢) .

ومع ذلك وبعد صدور هذا الحكم بأربع سنوات ، وبتاريخ ٨ مايو عام ١٩٥٧ على وجه التحديد تراجعت محكمة القضاء الادارى عن موقفها

= راجع : C.E. Barel et autres, R.D. P. 1954, P.509

وراجع أيضاً : C.E. nos italique, 28 mai 1944.

(١) راجع :
C.E. 11 mars 1955, Secrétaire d'Etat à la guerre c/Coulon, Tec., P. 149.

(٢) القضية رقم ٥٢٥ لسنة ٧ القضائية – جلسة ١٦ يونية ١٩٥٣ .

السلم السابق واتخذت موقفاً متخاذلا قررت فيه انعدام الرقابة القضائية على سبب القرار الادارى فى حالة تمتع الادارة بسلطة تقديرية فى اختيار سبب قرارها وعدم الافصاح عنه . فقالت المحكمة «أنه فى الحالات التى لا يشترط فيها القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لاصدار قرار معين ، يكون للادارة الحرية فى اختيار ما تشاء من الأسباب التى تراها صالحة لبناء قرارها . فان هى أفصحت عن سبب قرارها بارادتها كان للمحكمة أن تراقب صحة قيام هذا السبب ، فاذا لم تعلن عن السبب ، ولم يكن هناك نص يلزمها بالاعلان ، ترتب على ذلك استحالة رقابة السبب . ذلك أن الادارة تتمتع بسلطة فى اختياره وفى تقدير ملاءمته . ثم هى تتمتع بسلطة فى عدم الاعلان عنه ، فالسبب موجود وقائم ولكنه يعيش فى كوامن الادارة . ولذلك فان هذه السلطة التى تتمتع بها الادارة ازاءه سواء فى اختياره أو عدم الاعلان عنه ، تؤدى إلى انعدام الرقابة القضائية عليه . ولذلك فان اقتران حرية الادارة فى اختيار السبب برخصتها فى عدم التسبيب تؤدى لا إلى الغاء التزام الادارة بضرورة قيام قرارها على سبب ما ، وانما تؤدى إلى خلق نوع من القرينة على صحة القرار ، وهذه القرينة لا يهدمها الا اعتراف مصدر القرار نفسه . أما حيث يقيد القانون سلطة الادارة وحيث يلغى كل سلطة تقديرية لها ، وذلك بتحديد الوقائع التى يجب أن تبنى عليها قرارها ، فان القضاء الادارى يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقديرها . ومفاد ما تقدم انه إذا لم يسبب القرار ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسبيبه ، فاما أن يكون للادارة سلطة اختيار السبب وعدم الاعلان عنه ، وفى هذه الحالة لا توجد امكانيات رقابة السبب ، ولا تتيسر الرقابة الا عن طريق فكرة الباعث واساءة استعمال السلطة . واما أن يكون القانون قد حدد سبباً معيناً ، وفى هذه الحالة يجب على القاضى الغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب» (١) .

---

(١) القضية رقم ١١٣٨ لسنة ١١ القضائية – جلسة ٨ مايو عام ١٩٥٧ .
وأنظر : الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى – ١٩٧٤ ص ٤٨٦

ثم عادت محكمة القضاء الادارى أخيراً وأكدت بقوة فى حكم حديث هام لها أن عدم الزام الحكومة بتسبيب قراراتها التى تصدرها بفصل العاملين بغير الطريق التأديبى ليس من مؤداه اعفاؤها من أن تقيم قراراتها على وقائع صحيحة تبرر القرار وتجعله يحقق غرضه الموضوعى ، وليس من مؤداة اعفاؤها من بيان هذه الأسباب متى طلبتها المحكمة المختصة بنظر دعوتى الالغاء أو التعويض . ذلك أن التزامها ببيان الأسباب يقابل ويوازن سلطة الرقابة القضائية التى ناطها القانون بالقضاء الادارى ، تمكينا له من رقابة أسباب قرار الفصل بغير الطريق التأديبى ومدى مشروعيته وتحقيقه للغرض من اصداره ومدى قيامه على الوقائع المادية أو القانونية المكونة لركن السبب فى القرارالادارى والتى تبرر القرار وتؤدى به إلى تحقيق غرضه موضوعاً. أما التستر وراء قرينة الصحة التى تحمل عليها القرارات الادارية وعدم تقديم الادارة للأسباب المبررة لاصدار القرار الادارى ، فالأصل أنه لا يغل يد القضاء ولا يعطله عن رقابة مشروعية القرارات الادارية فى ضوء ما يرد فى أوراق الدعوى وما يصاحب الخصومة من ظروف وملابسات .. وبغير اعمال رقابة القضاء على القرارات الادارية لا تتحقق سيادة القانون على تصرفات الادارة .. ولا غنى فى قول الادارة بأن الباعث على اصدار القرار الجمهورى الصادر بانهاء خدمة المدعى من غير الطريق التأديبى هو نشاط المدعى فى الحقل السياسى ما دام لم يثبت وجود هذه الأسباب السياسية التى قامت بالمدعى وأحاطت بالظروف .. التى صدر فيها القرار الجمهورى المطعون فيه وبالوقائع التى قام عليها وصدر فى ظلها والتى تبرر قانوناً ان وجدت انهاء خدمة المدعى وتفقده الصلاحية لتولى وظيفته أستاذاً بكلية الطب بجامعة الاسكندرية وتسوغ فى مجال علاقة المدعى بالحكومة تحقيقاً للصالح العام

= وما بعدها ، حيث يؤيد المؤلف هذا الحكم ويرى أنه حكم سديد . وذلك لأنه يتفق مع ماقال به من أن عيب السبب ليس عيباً قائما بذاته وإن كان ركنا من أركان القرار الادارى . فاذا خالف القانون سبب القرار وخالفته الادارة جاء قرارها معيباً لمخالفته القانون ، وإذا لم يحدده ونتج انعدام الأسباب التى تذرعت بها الادارة مادياً أو قانونياً كان القرار معيباً باعراف السلطة:

فصله بغير الطريق التأديبي . بل أنه على فرض صحة الأسباب السياسية التي ساقها المدعى والتي أمسكت الادارة عن التعليق عليها (١) أو نفى صحتها فانها لا تصلح بذاتها لانهاء خدمته بالطريق غير التأديبي ، لأنها لا تصلح لأن تكون قانوناً السبب المبرر للقرار المطعون فيه . إذ لا يجوز أن تكون كلمة النقد التي تصدر في مجالها من موقع المسئولية ومن صاحب الرؤية الشاملة ، والتي تصدر عن بواعث الغيرة على المصلحة العامة والحرص على رفاهية الوطن وتقدمه ، سبباً يسوغ قانوناً انهاء الخدمة بالطريق غير التأديبي فضلا عن اتخاذ باقي الاجراءات التي اتخذت في حق المدعى .. ومتى .. كانت الأسباب والبواعث السياسية التي أحاطت بالظروف التي صدر فيها القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ .. يكون غير قائم على أسباب تبرره وتؤدى اليه وتنتجه قانوناً ، ومن ثم يكون فاقداً ركن السبب .. ويتعين .. الحكم بالغاء القرار الجمهوري سالف الذكر » (٢).

أما المحكمة الادارية العليا فقد وقفت في البداية موقفاً مخالفاً لما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى وقضت بأنه «إذا كانت تقارير المدعى السرية على مدى العهود وملف خدمته شاهدة جميعها على كفايته في عمله ونشاطه

---

(١) يقول المدعى أن هذه الأسباب تتلخص في أن الرئيس عبدالناصر كان قد قال في سنة ١٩٦٦ أن مصر أمكنها أن تدير بكفاءة مرفق قناة السويس العالمى ولم تستطع أن تدير مستشفى القصر العيني بكفاءة مماثلة . فعقب المدعى على ملحوظة رئيس الجمهورية بأنه إذا أعطيت إمكانيات هيئة قناة السويس إلى القصر العيني فانه كفيل بأن يدار بالكفاية التي يدار بها مرفق القناة . وإذا أعطيت قناة السويس إمكانيات القصر العيني لتوقفت الملاحة في القناة . وعلى أثر ذلك فرضت الحراسة على المدعى ، وفصل من الاتحاد الاشتراكي العربي ، وفصل من النادى الأولمبي ، وفصل أيضاً من عضوية مجلس نقابة الأطباء ومن منصب النقيب وفي ٢١ أغسطس ١٩٦٦ صدر القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ بفصله من الخدمة .

(٢) القضية رقم ١٥١ والقضية ٢٠٧ لسنة ٢٧ القضائية — جلسة ١٩ يونيه ١٩٧٤ . وقد اشتهرت هذه القضية في الصحف بقضية الدكتور رشوان فهمي . وراجع كذلك حكم محكمة القضاء الادارى الصادر في القضية رقم ٤٨ لسنة ٢٧ القضائية — جلسة ٣ يوليو سنة ١٩٧٥ .

وأمانته واستقامته ونزاهته واعتزازه بكرامته وكرامة وظيفته وحسن خلقه وطيب سمعته فى مختلف المناصب التى تولاها . فان هذه ليست هى الوعاء الوحيد الذى تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار المطعون فيه أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ، ما دام المدعى لم يقم الدليل الايجابى على صدور القرار المذكور مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو عيب فى الشكل . ومتى إنتفى الدليل على قيام أى عيب من هذه العيوب فان القرار يكون حصيناً من الالغاء» (١) .

وقد لاحظ بعض الفقهاء أن موقف المحكمة الادارية العليا فى هذه الفترة يمثل تراجعاً عن المبادىء التى سبق أن قررتها محكمة القضاء الادارى والتى تجعل من امتناع الادارة عن نقض القرائن التى قدمها المدعى وتقديم المستندات التى طلبتها المحكمة دليلا على عدم صحة السبب الذى قام عليه القرار الادارى (٢) .

غير أن المحكمة الادارية العليا قد عادت بعد ذلك إلى صوابها مؤكدة أنه «وان يكن الأصل أن عبء الاثبات يقع على عاتق المدعى ، الا أن الأخذ بهذا الأصل على اطلاقه فى مجال المنازعات الادارية لا يستقيم مع واقع الحال ، بالنظر إلى احتفاظ الادارة فى غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم فى المنازعات ، مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً ، ولذا فان من المبادىء المستقرة فى المجال الادارى أن الادارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة فى اثباته ايجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك ، سواء من هيئة مفوضى الدولة أو من المحاكم» (٣) .

---

(١) القضية رقم ٦٨٢ لسنة ٣ القضائية .

(٢) راجع مؤلف الدكتور محسن خليل : القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة – ١٩٦٨ ص ٥٤٧ .

(٣) القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٣ القضائية – جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦٧ .
وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٢ لسنة ٤ القضائية – جلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٦٨ .

المبحث الثالث

السرية واحلال السبب

الأصل أنه ليس للقاضى فى حالة قيام القرار الادارى على سبب غير صحيح أن يبحث للقرار عن سبب صحيح يصلح سنداً له بدلا من السبب المعيب. فتسبيب القرار لا يدخل فى اختصاص القاضى وانما تقدره الادارة وحدها والقول بغير ذلك قد يؤدى إلى المساس بضمانات الأفراد . غير أن الاعتبارات العملية دفعت القاضى أحياناً إلى احلال السبب الصحيح محل السبب الخاطىء وعدم الحكم بالغاء القرار الادارى . ويحدث ذلك فى حالة اختصاص الادارة المقيد الذى لا تملك فيه سوى قبول الطلب أو رفضه تبعاً لتوافر أو تخلف الشروط التى يتطلبها القانون . ففى مثل هذه الحالة يكون الالغاء عديم الجدوى لأن الادارة ملزمة تطبيقاً للقانون بأن تتخذ قراراً جديداً بنفس مضمون القرار الملغى . وكان حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية أوجييه Augier واضحاً فى هذا الشأن . فقد كان القانون الصادر فى ٢٦ ديسمبر عام ١٩٢٣ يقضى بترقية العسكريين الحائزين على وسام الشرف عند صدوره إذا كانوا من المصابين بسبب العمليات الحربية . رفضت الادارة ترقية أحد الضباط استناداً إلى أن اصابته لم تكن بسبب العمليات الحربية . واتضح للمجلس عدم صحة هذا السبب لأن الاصابة نجمت عن هذه العمليات فعلا. غير أنه ظهر للمجلس فى نفس الوقت أن الضابط المذكور لم يحصل على الوسام الا بعد صدور هذا القانون وبالتالى فان الادارة لا تملك ترقيته لعدم انطباق النص عليه . لذلك لم يحكم المجلس بالغاء القرار لعدم صحة السبب الذى ساقته الادارة واعتمد على السبب الصحيح الذى لم تذكره الادارة فى تأسيس هذا القرار (١) . ذلك لأن هذا السبب وان كان قد خفى على

---

(١) راجع :
Auby et Drago. op. cit. t. 3 P. 50

الادارة نفسها فلم تذكره تأييداً لقرارها ، فانه السبب القانونى الوحيد الذى يبرر القرار الذى اتخذته وما كان لها أن تتخذه على نحو آخر .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها بأنه «إذا أمكن حمل القرار الادارى على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى ، غير تلك التى على أساسها صدر ، كفى ذلك لصحته» (١) . أى أنها قررت لنفسها الحق فى احلال السبب بمعنى أن يقوم القاضى بالبحث عن سبب يصلح لتأسيس القرار الادارى فيكون صحيحاً على أساسه رغم أن الادارة لم تنتبه اليه .

ويقتضى منطق الأمور حصر فكرة احلال السبب فى اطار الاختصاص المقيد فقط دون مجال السلطة التقديرية . وذلك حتى لا يتدخل القاضى فيما هو من صميم اختصاص الادارة . ولعل هذا هو الذى دفع المحكمة الادارية العليا إلى تأكيد انه من غير الجائز «أن يقوم القضاء الادارى مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذى قام عليه القرار .. ذلك أنه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية ، يترك فيها القانون للجهة الادارية قدراً من الترخيص تزن على مقتضاه ملاءمة منح الترخيص أو رفضه ، لم يجز للقضاء أن يترجم عنها أحساسها واقتناعها بتحقق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التى تبنى عليها تصرفها التقديرى.» (٢) .

وتختلف فكرة احلال السبب عن فكرة صورية السبب . ففى حالة احلال السبب يتضح للقاضى فى مجال من مجالات الاختصاص المقيد عدم مشروعيـــة السبب الذى ذكرته الادارة فيبحث عن السبب الصحيح الذى يمكن أن يستند اليه القرار حتى لا يحكم بالالغاء دون جدوى حقيقية حيث أن الادارة ليس لها أن تصدر القرار على خلاف ما صدر عليه .

---

(١) القضية رقم ١٢٠٣ – السنة السابعة القضائية – جلسة ٢٦مارس ١٩٥٣ .

(٢) القضية رقم ٦٢٠ لسنة ١٢ القضائية – جلسة ١٩ نوفمبر ١٩٦٦ .

وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٥ لسنة ١٣ القضائية – جلسة ٢١ أكتوبر ١٩٦٧ .

أما فى حالة صورية السبب فتذكر الادارة عمداً سبباً وهمياً للقرار الادارى لتحتفظ بسرية السبب الحقيقى . وهنا يتولى القضاء الادارى – بعد التحقق من عدم وجود السبب الصورى – فرض رقابته على السبب الحقيقى الذى تكشف أمامه ، فان وجده غير مشروع حكم بالغاء القرار وان رآه صحيحاً رفض الالغاء . وذلك بصرف النظر على السلطة التقديرية أو الاختصاص المقيد للادارة .

الفصل الثالث

السرية فى الغاية

الغاية من القرار الادارى هى الهدف النهائى المراد تحقيقه باصدار القرار. وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو اساءة استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التى خولها له القانون لتحقيق هدف غير ذلك الذى حدده له ، سواء كان هذا الهدف لا يتصل بالمصلحة العامة على الاطلاق ، أو كان يتعلق بها دون أن يصيب الجانب الذى عينه المشرع منها على وجه الخصوص.

وتلعب السرية دوراً هاماً فى مجال الغاية من اصدار القرار الادارى . ذلك أن هذه الغاية انما يبحث عنها فى نية مصدر القرار وقصده . والأمر فيها يتعلق بمسائل نفسية ليس من السهل تأكيدها واقامة الدليل عليها (١). فمن حيث الظاهر قد يصور مصدر القرار للناظرين أنه يستهدف بقراره غاية تتصل بالصالح العام ، ويكون فى الحقيقة والباطن يقصد بقراره تحقيق هدف آخر يحتفظ بسريته .

فاذا اتضح أن الغاية الحقيقية التى قصدها مصدر القرار تخالف الغاية التى يجب استهدافها قانوناً من اصدار هذا القرار وقع باطلا وجاز الطعن فيه بالالغاء . وإذا أخفت الادارة هدفها الحقيقى من اصدار القرار فلم

---

(١) ثار الجدل حول ذاتية أو موضوعية ركن الغاية . والرأى السائد فى الفقه يتجه إلى ذاتية هذا الركن ، وإن كان البعض يدافع عن موضوعيته. راجع فى ذلك رسالة الدكتور السيد محمد ابراهيم : رقابة القضاء الادارى على الوقائع فى قضاء الالغاء المقدمة إلى جامعة الاسكندرية فى عام ١٩٦٣ .

يتبينه صاحب المصلحة واعتبر القرار صحيحاً استناداً إلى قرينه صحة الغاية واستهداف المصلحة العامة ، ثم اتضح بعد ذلك أن الادارة كانت تهدف إلى تحقيق هدف آخر يخالف المصلحة العامة ، فظهرت بناء على ذلك لمن مسهم القرار مصلحة فى الطعن فيه ، فان ميعاد الطعن فى هذا القرار لايبدأ الا من تاريخ ظهور الغاية التى استهدفتها الادارة . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٠ فبراير عام ١٩٦٢ أنه «إذا تعذر على صاحب المصلحة ادراك ما ترمى اليه الادارة من قرار نقله ، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه . وتسفر الادارة عن وجهها فيما كانت ترمى اليه بالنقل وتبتغيه . وعلى ذلك إذا اتضح أنه لم يتهيأ للمدعى تبين قصد الادارة الجاثم وراء النقل .. الا حين صدور قرار الترقية — فيما تضمنه من تخطيه — كان من الحق الا يحاسب على ميعاد الطعن الا بعد ذلك الحين» (١) .

وتزداد فرصة انحراف السلطة واستهداف غاية سرية أمام مصدر القرار فى مجال السلطة التقديرية حيث يكون لرجل الادارة أن يتدخل أو يمتنع وأن يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل . غير أن ذلك لا يمنع من امكان وجود هذا العيب حتى فى مجال الاختصاص المقيد . فاذا كان القانون فى هذا المجال يحدد شروطاً معينة ويوجب على رجل الادارة اصدار القرار عند توافرها فان هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذى قصده المشرع . كما يستطيع أن يدعى عدم توافر الشروط التى حددها القانون أو يسىء تكييفها . الا أن عيب انحراف السلطة فى حالة الاختصاص المقيد عادة ما يكون مقترناً اما بعيب المحل واما بعيب السبب . ففى حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالاضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق . وفى حالة انكار الشروط المستلزمة

---

(١) راجع مذكرات الدكتور محمد ميرغنى خيرى : مبدأ المشروعية وقضاء الالغاء ١٩٧٣ — ١٩٧٤ ص ١٨٢ .

لاصدار القرار الادارى أو سوء تكييفها يصاحب عيب الغاية عيب السبب . لذلك يرى بعض الفقهاء أن عيب الانحراف لا يمكن أن يثار فى حالة الاختصاص المقيد «لأنه يفترض افتراضاً لا يقبل اثبات العكس ، أن الأهداف الادارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الادارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً» (١) .

ونحن نرى أنه يمكن تصور وجود عيب انحراف السلطة منفرداً فى مجال الاختصاص المقيد . فيستطيع رجل الادارة مثلا أن يؤخر عمداً اصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته به أو ليفوت عليه مراده . وذلك كأن يتراخى الموظف المختص فى اصدار قرار بالافراج عن البضائع المحتجزة حتى تتلف. ففى هذه الحالة ورغم استحالة تدارك آثار التأخير فى اتخاذ القرار يمكن أن يكون لصاحب الشأن مصلحة فى اثبات عدم مشروعية هذا القرار والغائه لعيب انحراف السلطة وذلك لأن عدم مشروعية القرار فى هذه الحالة يمكن أن تمثل ركن الخطأ فى المسئولية التى تتخذ أساساً فى مطالبة الادارة بالتعويض . وبطبيعة الحال يستطيع صاحب الشأن أن يرفع دعوى التعويض مباشرة على اعتبار أن التأخير أو بطء أداء الادارة لعملها يعتبر خطأ مرفقياً يمكن أن يستتبع مسئولية الادارة إذا ترتب على هذا التأخير ضرر . غير أنه قد يفضل أن يثبت عيب انحراف السلطة الذى وقع من مصدر القرار ليصل من ذلك إلى تأكيد أن الأمر لا يتعلق بمجرد خطأ مرفقى وانما يتصل بخطأ شخصى وقع أثناء الخدمة . وبذلك تكون له دعويان أحدهما ضد الادارة ويرفعها أمام القضاء الادارى والأخرى ضد الموظف شخصياً ويرفعها أمام القضاء العادى . وقد يكون له مصلحة فى رفع الدعوى الأخيرة إذا كان الموظف المسئول مليئاً ، أو كان مبلغ التعويض الذى يحكم به القضاء العادى أكبر من ذلك الذى يقضى به القضاء الادارى كما هو واقع الآن فى مصر فى كثير من القضايا .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى — ١٩٧٠ ص ٥٠٩ .

كما يستطيع رجل الادارة فى نفس هذا المثال أن يحدد فى قراره موعداً متأخراً للافراج عن البضائع يتحقق بعد مرور مدة معينة كشهر مثلا ، وذلك بقصد الاضرار بصاحب البضاعة التى ستتلف بمرور المدة المذكورة . وفى هذه الحالة يتصور أن يكون عيب انحراف السلطة هو العيب الوحيد الذى يمكن الاعتماد عليه فى طلب الغاء القرار . وتكون المصلحة واضحة فى دعوى الالغاء وتتمثل فى التعجيل بالافراج عن البضائع قبل أن تتلف إذا ما استمرت محتجزة حتى حلول التاريخ الذى حدده القرار .

ويظهر عيب الغاية أو انحراف السلطة فى صورتين هما مجانبة المصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف . ونتحدث فيما يلى عن كل من الصورتين فى علاقتها بفكرة السرية . وذلك على النحو التالى :

- المبحث الأول : السرية ومجانبة المصلحة العامة .
- المبحث الثانى : السرية ومخالفة تخصيص الأهداف .

المبحث الاول

السرية ومجانبة المصلحة العامة

فى هذه الحالة تطرح الادارة المصلحة العامة التى يجب أن يستهدفها القرار الادارى جانباً لتعمل على تحقيق هدف لا يمت لتلك المصلحة بصلة . فيقوم رجل الادارة باستعمال سلطته لادراك أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة والأمر فيها لا يخرج عن أحد أمرين :

- استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسى .
- مباشرة السلطة لأدراك هدف شخصى .

المطلب الاول

استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسى

وهنا يتخذ رجل الادارة قراره ليس تحقيقاً للمصلحة العامة وانما لادراك هدف سياسى لا يفصح عنه قد يتمثل فى الانتصار لحزب من الأحزاب

أو تثبيت اقدام فئة أو شخص بذاته فى الحكم . وذلك كان يصدر قراراً بالقبض على أحد الأفراد من ذوى الرأى الحر لاسكاته عما يوجه إلى الحكومة من انتقادات ، أو أن يصدر قراراً بفصل أحد الموظفين لمنعه من تأييد اتجاه معين أو الانتصار لمذهب معروف .

ومن ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الادارى من أن «العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه قد صدر لأغراض حزبية وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم ارضاء لرغباتهم وشهواتهم . لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة ٢٥ يناير سنة ١٩٥٢ الذى كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً يستغرب معها أن يعنى الوزير بمسائل العمد وما اليها فى أيام عطلة . وترى المحكمة فى هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب إلى المدعى .. ما يحول دون اطمئنانها إلى توخى القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميول أو الانحراف .. ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافاً حقيقاً بالالغاء» (١) .

ومن أمثلة ذلك أيضاً استخدام السلطة لارضاء مجموعات الضغط . فتوجد فى معظم الدول إلى جانب السلطات الرسمية مجموعات ضغط Pressure groups تؤثر سراً فى تصرفات هذه السلطات وتعمل على توجيهها إلى تحقيق ماتسعى اليه من أهداف(٢). وتتكون هذه المجموعات من النقابات والتجمعات الاقتصادية ورجال الأعمال فى المجالات المختلفة . وتظهر هذه المجموعات بصورة واضحة فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعترف بها منذ زمن بعيد ، وتمارس جانباً من نشاطها علناً ، بل وصدرت

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ٢١ يونيو سنة ١٩٥٣ .

(٢) قارن بين دور مجموعات الضغط ودور الأجهزة السرية فى الدولة . راجع كتاب الحكومة الخفية تأليف ديفيد وايز وتوماس روس ، ترجمة جورج عزيز – طبعة ١٩٦٥ ص ٩ وما بعدها .

بشأن تنظيمها بعض التشريعات (١) . وتوجد هذه المجموعات أيضاً فى البلاد الغربية (٢) ، وفى كثير من البلاد المتخلفة. أما البلاد الشيوعية فتسود فيها سيطرة الحزب الواحد الذى ينشب أظفاره فى كل مكان أو تجمع أو مصلحة فى البلاد .

المطلب الثانى

مباشرة الاختصاص لادراك هدف شخصى

قد يصدر رجل الادارة قراره بقصد تحقيق هدف شخصى سواء تمثل هذا الهدف فى الحصول على نفع لمصدر القرار أو لبعض أحبائه ، أو تركز فى الرغبة فى الانتقام من بعض الأفراد .

ومن أمثلة القرارات التى الغيت لصدورها بقصد تحقيق نفع شخصى لرجل الادارة ذلك القرار الذى أصدره أحد العمد فى فرنسا بتحريم الرقص فى المراقص العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص قد صرف الشباب عن العمل . وقد اتضح لمجلس الدولة الفرنسى أن العمدة قد أصدر هذا القرار فى واقع الأمر ليس لحماية الشباب وتحقيق المصلحة العامة كما يدعى وانما لتحقيق لشىء آخر فى نفسه هو حماية المقهى الذى كان يملكه من منافسة هذه المراقص التى تجذب الشباب اليها (٣) .

ومن القرارات التى صدرت لتحقيق نفع شخصى لغير مصدر القرار ما قضت به محكمة القضاء الادارى من أنه «إذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعى أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة

---

(١) راجع :

A. et S. Tunc, Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. t II, P. 61 et suiv.

(٢) راجع :

André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1970, P. 41; Bernard Gournay, Introduction à la science administrative, 2e éd., P.243 et suiv.; Maurice Ducerger, Institutions politiques et droit constitutionnel 1965, P. 714 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 14 Mars 1934, Rault, Rec., P. 334.

وانما قصد به افادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذى حل محل المدعى فى وظيفته ، وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى ، فمن ثم يكون هذا القرار مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة جديراً بالالغاء» (١) .

ومن أمثلة القرارات التى تصدر بقصد الانتقام أن يصدر رجل الضبط الادارى قراراً بالقاء القبض على أحد المتظاهرين أو الذين تصادف وجودهم بالقرب منهم ، لا للمحافظة على النظام العام الذى يتخذه ستاراً لاخفاء نواياه الدفينة ، وانما بقصد الانتقام والتشفى واستجابة لدعوى الحقد والضغينة .

المبحث الثانى
السرية ومخالفة تخصيص الأهداف

يحدد القانون أحياناً لرجل الادارة هدفاً معيناً يسعى إلى تحقيقه فى اصداره لقراره . فاذا استهدف القرار هدفاً غيره وقع باطلا لانحراف السلطة حتى إذا كان القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة . ومثال ذلك أن المشرع قد جعل الهدف الذى يجب أن تسعى سلطة الضبط الادارى إلى تحقيقه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . فاذا أصدر رجل الضبط الادارى قراراً لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيباً بعيب انحراف السلطة ولو كان الهدف الذى سعى إلى ادراكه يتفق مع الصالح العام .

وتعتبر حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانبة المصلحة العامة . لأن رجل الادارة فى الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصى ، وانما اقتصر على مخالفة الهدف الذى حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه. وغالباً ما يسعى مصدر القرار فى حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إلى تحقيق هدف

---

(١) القضية رقم ٦٤٤ والقضية رقم ٩٢٨ لسنة ٦ القضائية – جلسة ١٥ يونية سنة ١٩٥٣ .

لا يدخل فى اختصاصه تحقيقه بوسائل يسهل عليه استخدامها . وفى هذه الحالة يحاول مصدر القرار أن يستتر وراء الهدف الذى حدده المشرع لادراك هدف آخر لا يخرج عن اطار المصلحة العامة .

ومن أمثلة القضايا المتعلقة بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فى فرنسا أن رفض أحد العمد التصريح لصاحب فندق بفتح باب ثان على الطريق العام . وذلك بقصد تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتصلة بالدعارة . بينما لم يخول العمدة سلطة منح مثل هذا الترخيص لحماية الآداب العامة وانما لرعاية المصالح المتعلقة بالطريق العام (١) .

---

(١) راجع :

C. E. 26 Juillet, 1947, Dame Durand, Rec. p. 685.

الفصل الرابع

السرية فى الشكل

يقصد بالشكل فى القرار الادارى المظهر الخارجى الذى يبدو فيه القرار ، والاجراءات التى تتبع فى اصداره .

والأصل أن القرار الادارى لا يخضع لشكل معين الا إذا نص القانون على خلاف ذلك . فقد يصدر القرار صريحاً سواء جاء فى صيغة مكتوبة أم ظهر فى عبارة شفوية . وقد يكون القرار ضمنياً يستدل عليه اما من سكوت الادارة كما هو الحال فى قرار رفض تظلمات الأفراد أو قبول استقالاتهم المستفاد من عدم الرد عليها خلال مدة معينة ، واما من أفعال ايجابية كاستيلاء الادارة على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة .

ولقواعد الشكل أهمية كبيرة فى مجال القرارات الادارية إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة فى نفس الوقت :

— فاتباع الادارة لهذه القواعد يفسح لها مجالا للتدبر والتروى لكى تصدر القرار بعد بحث ودراسة بدلا من أن تصدره فى عجلة وارتجال . وفى ذلك تحقيق للمصلحة العامة وضمان لحسن سير الادارة .

— ومن ناحية أخرى فان احترام الادارة لقواعد الشكل فيه ضمانه لصالح الأفراد وحقوقهم وحرياتهم تقابل ما تتمتع به الادارة ازاءهم من امتيازات .

ونتناول علاقة السرية بالشكل فى مبحثين :

المبحث الأول : تنافر الشكلية والسرية .

المبحث الثانى : اثبات القرار الشفوى .

المبحث الاول
تنافر الشكلية والسرية

ان الاجراءات الشكلية تتنافر مع السرية وتوفر للقرار الادارى نوعاً من العلانية أيا كانت صورة الشكل المتخذ ، وسواء تمثلت فى وجوب نشر القرار فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات المصلحية أو فى كتابة القرار بصفة عامة . أو تمثلت فى وجوب ذكر سبب القرار ، أو وجوب اتخاذ اجراءات معينة قبل اصداره وذلك كسماع أقوال صاحب الشأن أو أخذ رأى جهة معينة فى موضوع القرار (١).

ولا يؤثر فى أهمية عنصر الشكل بالنسبة لمسألة السرية أن العيب الذى يصيبه لا يؤدى إلى بطلان القرار الا إذا تعلق الأمر بمسائل جوهرية يمكن أن تؤثر فى مضمون القرار . فقد جرى القضاء الادارى على ذلك من باب عدم المبالغة فى التمسك بالشكليات .

ونرى أنه يمكن علاج بعض حالات السرية المرفوضة التى تلجأ الادارة فيها إلى العمل الخفى بغير مقتض فيما يتعلق بأى ركن من أركان القرار الادارى عن طريق فرض نوع من الشكلية فى مجالها لتضمن لها قدراً من العلانية ويتحقق ذلك باختيار نوع الشكلية الذى يتناسب مع الحالة المراد القضاء على السرية فيها . وصور الشكلية متعددة كما سبق القول ، منها وجوب كتابة القرار أو نشره أو تسبيبه . الا أنه يجب أن يراعى فى اختيار الصورة

---

(١) وذلك كما هو الشأن بالنسبة للوائح الادارة العامة فى فرنسا réglement d'administration publique التى يجب أخذ رأى مجلس الدولة بشأنها قبل اصدارها .

المناسبة لتحقيق الهدف ، تلافى المبالغة فى الاجراءات وما تؤدى اليه من جهد زائد أو بطء مفرط أو نتائج عكسية .

المبحث الثانى

اثبات القرار الشفوى

تثور مشكلة هامة فيما يتعلق بالشكل الشفوى للقرار الادارى ، هى مشكلة صعوبة اثباته . فقد يصدر الرئيس الادارى أمراً شفوياً إلى أحد مرءوسيه — اما حضورياً أوعن طريق رسول أو مسرة ويجد هذا المرءوس حرجاً فى طلب تدوين هذا الأمر ، أو يخشى عدم ارتياح الرئيس للطلب فيمتثل ويقوم بتنفيذ الأمر الصادر اليه . ثم يحدث أن يترتب على تنفيذ هذا الأمر الشفوى وقوع كارثة أو مشكلة خطيرة تستدعى مساءلة المختصين . وعند التحقيق كثيراً ما ينكر الرئيس اصدار الأمر الشفوى السرى ويلقى بكل المسئولية على عاتق الموظف المنفذ الذى يصعب عليه اقامةالدليل على صدور الأمر الشفوى اليه ، ويضطر إلى البحث عن شهود سمعوا صدور هذا الأمر ، وان وجدهم قد لا يجد عندهم شجاعة الشهادة ضد رئيسهم الادارى ، خاصة وقد تشعبت جذور النفاق فى قلوب أغلب العاملين .

وقد رأينا من قبل كيف كان وزير الداخلية وكبار رجال المعتقلات يعتقلون الناس بغير مستند ثم يدعون صدور أوامر جمهورية شفوية بالاعتقال دون تقديم أى دليل أو اثبات ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارىء رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٧ . وذكرنا أن المشرع قد تدخل علاجاً لهذه الحالة ونص فى المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ فى فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط فى الحالات العاجلة التى تتخذ فيها التدابير المشار اليها فى هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» . ونرى أنه يجب تعميم الأخذ بهذا الحل بالنسبة لكافة الأوامر الشفوية الصادرة عن أى فرع من فروع السلطة التنفيذية ، وذلك بقصد التوفيق بين امكان المواجهة العاجلة للأمور وبين امكان اثبات الأوامر الشفوية .

ففى الكتابة احباط للكذب وعلاج للنسيان . وصدق الخالق وهو أدرى بما خلق حين قال فى معرض حديثه عن التداين «يا أيها الذين آمنوا إذا تداينتم بدين إلى أجل مسمى فاكتبوه .. ولا تسأموا أن تكتبوه صغيراً أو كبيراً الى أجله ، ذلكم أقسط عند الله ، وأقوم للشهادة ، وأدنى الا ترتابوا .» (١).

(١) الآية رقم ٢٨٢ من سورة البقرة

الفصل الخامس

السرية فى الاختصاص

الاختصاص هو السلطة القانونية التى يتمتع بها متخذ القرار فى اصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية .

ويمكن تشبيه فكرة الاختصاص فى القانون العام بفكرة الأهلية فى القانون الخاص . إذ أن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانونى معين . وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها . فالقصد من فكرة الاختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به مما يحقق المصلحة العامة . أما القصد من فكرة الأهلية فهو استلزام حد أدنى من الادراك فى متولى التصرف حماية لمصلحته الخاصة (١) .

وندرس علاقة السرية بالاختصاص فى مبحثين :

المبحث الأول : سرية توزيع الاختصاص .

المبحث الثانى : سرية مصدر القرار .

المبحث الأول

سرية توزيع الاختصاص

يثور التساؤل عما إذا كان من الممكن أن تكون احدى الجهات الادارية مختصة سراً باصدار بعض القرارات. والمعروف أن توزيع الاختصاص يتم

---

(١) راجع : M. Walive, Droit administraiif, 9 éd, P. 452.

أما بواسطة التشريع و هذا هو الغالب وإما عن طريق العرف :

أما التشريع فقد أصبح له منذ زمن غير قريب مكان الصدارة فى توزيع الاختصاصات بين جهات الادارة ورجالها . والقاعدة التشريعية لا تسرى فى حق الأفراد الا بعد نشرها عليهم ، وان كانت تسرى فى حق الادارة وتستطيع أن تصدر قرارات بناء عليها وان ظلت سراً بالنسبة للأفراد . وذلك بشرط الا تمس هذه القرارات حقوقهم أو يحتج بها عليهم كما رأينا عند حديثنا عن اجراءات التنظيم الداخلى .

وأما العرف فيقوم احياناً وفى مجال ضيق بتوزيع بعض الاختصاصات. وفى هذه الحالة لا يكون التوزيع سراً بطبيعة الحال . إذ أن العرف هو ما تعارف عليه الناس وشعروا بالزامه من قواعد السلوك(١). وتعارف الناس لا يمكن أن ينصب الا على شيء معلوم .

أما إذا لم يحدد التشريع أو العرف صاحب الاختصاص ، فان الاختصاص يكون للجهة التى تتفق طبيعة عملها مع طبيعة هذا الاختصاص. وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا بشأن قرار مجلس الوزراء الخاص بلجنة اصلاح الحرمين الشريفين أن هذا القرار «إذا لم يعين الاشخاص الذين تؤلف منهم هذه اللجنة بل وأمسك عن بيان الجهة المختصة بتقدير بدل السفر الخاص باعضائها . فان لوزير الأشغال ــ باعتباره صاحب الشأن فى اختيار من يلزم لتنفيذ أعمال اصلاح الحرمين ــ حق تحديد بدل السفر » (١) .

المبحث الثانى

سرية مصدر القرار

يمكن أن تتعلق السرية بمصدر القرار الحقيقى ، فيثور الشك حوله

---

(١) راجع رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٩ بعنوان «العرف الدستورى» .

(٢) راجع الحكمان رقم ٥٨٩ ، ٥٦٠ لسنة ٤ القضائية ــ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ص ١٩٧ .

رغم نسبة القرار فى الظاهر إلى صاحب الاختصاص الرسمى . وذلك سواء فى القرارات المكتوبة أو فى القرارات الشفوية .

ففى القرارات المكتوبة حقيقة لابد من تدوين اسم مصدر القرار وتوقيعه صراحة بغير خفاء . غير أن القرار قد يصدر سراً دون علم صاحب الاختصاص الرسمى ، وذلك عن طريق مديرى المكاتب وأمناء السر ، باستخدام أختام التوقيعات المعدنية ، أو عن طريق التوقيع على بياض .

كما قد يصدر رئيس أحد المجالس قراراً ويدعى على خلاف الحقيقة صدوره من المجلس كما حدث فى عهد عبد الناصر . فقد أكد أعضاء مجلس الرئاسة ونواب رئيس الجمهورية السابقين بطلان تشكيل محكمة الدجوى ذات الأحكام الخطيرة . نظراً لأن قرار تشكيلها يستند إلى القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ الذى كان يخول لرئيس الجمهورية تشكيل محاكم خاصة .وقد ثبت فعلا أن هذا القرار مزور ولم يعرض على مجلس الرئاسة خلافاً لما تقرر فى ديباجته (١) .

أما القرارات الشفوية فقد يعلنها صاحب الاختصاص على الملأ مباشرة فلا يكون هناك مجال للسرية فيها ، وقد تنقل اليهم عن طريق المحيطين به أو موظفين آخرين يحتمل أن يكونوا كاذبين أو محرفين فيما ينقلون .

وهكذا يمكن أن تصدر قرارات كتابية أو شفوية سليمة من حيث الاختصاص ظاهرياً ، فى حين تكون هذه القرارات فى حقيقة الأمر معيبة لعدم اختصاص مصدرها الحقيقى دون أن يعلم بذلك الناس بل ولا صاحب الاختصاص نفسه .

وهذا يدفعنا إلى الحديث عن مدى خفاء عيب الاختصاص الذى يلحق بالقرار الادارى . والواقع أن هذا العيب يكون جسيماً بادى الوضوح

---

(١) راجع جريدة الاخبار الصادرة فى ٣ يونيه عام ١٩٧٥ . الصفحة الثالثة والسادسة .

فى بعض الحالات هى تلك التى يطلق عليها حالات اغتصاب السلطة . ومن أمثلتها أن يصدر القرار من أحد الأفراد الذين لا يتصفون بصفة الموظف العام ، أو من أحد السعاة أو صغار العاملين بالادارة . ويعتبر القرار فى هذه الحالة معدوماً فاقداً لصفته الادارية . وفى حالات أخرى هى حالات عدم الإختصاص البسيط يكون العيب أقل وضوحاً يثير اللبس فى الأذهان . وذلك كأن يصدر القرار ، لا من مدير الادارة وانما من وكيلها أو الأمين العام فيها ، فيثور الشك عما إذا كان مختصاً باصدار هذا القرار أو مفوضاً فيه بتفويض صحيح .

خاتمة

تتمثل السرية فى أعمال السلطة التنفيذية فى اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة القوية ، التى أصبحت أخطر سلطات الدولة فى كافة بلاد العالم على وجه التقريب . ولهذه السرية أهمية بالغة فى حياة الشعوب . إذ عن طريقها تتمكن الحكومات بالحق أو الباطل من اتيان ما لا تنجح فى القيام به جهراً . وتتنوع السرية أخذاً بمعيار المصلحة العامة إلى نوعين : سرية مرفوضة وأخرى واجبة مفروضة .

أما السرية المرفوضة فعادة ما يكون الهدف منها هو اخفاء أخطاء المسئولين والافلات من رقابة الشعب والبرلمان والقضاء . وهذه الأخطاء تتجسد أحياناً فى انتهاك أحكام القانون لاسيما فيما يخص حقوق الأفراد وأموال الدولة والصراع على السلطة ، وتظهر أحياناً فى النتائج السيئة للسياسة الفاشلة للحكومة سواء فى الداخل أو الخارج ، وقد تتعلق بتقارير كفاءة العاملين خشية ما يحدث فى حال اذاعتها من اثارة الجدل والمنازعة فيها لعدم قيامها فى أغلب الأحوال على اعتبارات موضوعية واضحة .

أما السرية المفروضة التى يجب الحفاظ عليها مراعاة للمصلحة العامة فتتعلق بمسائل متعددة تشمل الأعمال الحربية ، وجانبا من أعمال الضبط وبعض معلومات الوظيفة ، ونوعا من الأعمال التحضيرية ، والتصويت الانتخابى وما يتصل بالحياة الخاصة للأفراد .

ولا شك أن القرارات الادارية هى أهم أعمال السلطة التنفيذية . خاصة ونحن نرى ألا وجود لأعمال السيادة فى مصر ، لعدم مشروعية النصوص المتعلقة بها فى قانونى مجلس الدولة والسلطة القضائية ، لمخالفتها للأحكام

الدستورية التى تخضع الدولة للقانون وتحظر النص فى القوانين على تحصين أىّ عمل من أعمالها من رقابة القضاء (المادة ٦٤ والمادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧١) . وبتحليل القرار الادارى إلى عناصره الخمسة المعروفة وهى: المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص ، نجد للسرية مجالا فى كل منها .

فحل القرار الادارى أو موضوعه قد يظل سراً لا ينشر أو يعلن . والقرار الادارى الخفى كما يسمونه لا يحتج به فى مواجهة الأفراد وان كان تنفذ فى حق الادارة .

وسبب القرار قد تحتفظ الادارة بسريتهما لم يلزمها القانون بذكره . ويفترض أن لكل قرار ادارى سببا مشروعا . فإذا قدم المدعى ما يشكك فى قرينة صحة السبب جاز للقضاء أن يلزم الادارة بالافصاح عن سبب قرارها وأن يجعل من امتناعها عن الكشف عنه دليلا على صحة ما يدعيه صاحب الشأن.

وغاية القرار وهى الهدف منه ترتبط بالسرية بصلة وطيدة . إذ الغاية الحقيقية توجد فى نية مصدر القرار وقصده ، فتتعلق بمسائل نفسية يصعب تحديدها واقامة الدليل عليها . وقد يقصد رجل الادارة من حيث الواقع بقراره تحقيق هدف شخصى أو سياسى لا يمت للمصلحة العامة بصلة . وقد يرمى إلى تحقيق هدف غير ذلك الذى حدده المشرع للقرار على وجه التخصيص . وهو بطبيعة الحال لا يكشف عن هذا القصد وانما يكنه فى سريرته حتى لا يؤخذ عليه أو على قراره أى مأخذ .

وشكل القرار يتصل بالسرية أيضاً . فالشكلية تتنافى مع السرية بما تتطلبه من اجراءات أو مظهر خارجى للقرار . ويمكن الاستفادة من مظاهر الشكل المختلفة فى القضاء على أنواع السرية المرفوضة بصورة أو بأخرى . كما يمكن علاج مسألة صعوبة إثبات القرار الشفوى باستلزام أن يعزز هذا القرار كتابة خلال مدة معينة .

وأخيراً فان للاختصاص كذلك علاقة بالسرية . فتوزيع الاختصاص

غالبا ما لا يتم سراً . ولكن إذا حدث ذلك فى بعض الأحوال فان نتائج التوزيع لا يحتج بها فى مواجهة الأفراد كما هو الشأن فى اجراءات التنظيم الداخلى . وقد تتعلق السرية بمصدر القرار كما فى حالة تزوير توقيع صاحب الاختصاص أو ادعاء صدور قرار شفوى منه لا وجود له من حيث الواقع. ويحدث ذلك فى أغلب الأحيان من جانب مديرى المكاتب وأمناء السر وغيرهم من رجال الحاشية والمقربين من صاحب الاختصاص أو المكلفين بتنفيذ أوامره .

أسرار الحاكم وأسرار الدولة :

ان الأعمال العامة يجب كقاعدة عامة أن تتم علانية ولا يرجع إلى السرية الا عند وجود مقتض من المصلحة العامة . فالقاعدة هى علانية أعمال السلطة التنفيذية ، والاستثناء هو سريتها فى حالة توافر المبرر . وذلك حتى يمكن اخضاع أعمال هذه السلطة للرقابة الشعبية والبرلمانية والقضائية تحقيقاً للديموقراطية وحفاظاً على المشروعية ، ولكى لا تقوم الحكومة تحت ستار الظلام بما لا تستطيع عمله فى وضح النهار .

والحقيقة أنه بالتأمل وتدقيق النظر يمكن التفرقة فى اطار الأعمال السرية الصادرة من رجال السلطة التنفيذية بين أسرار الدولة وهى المعلومات التى يضر افشاؤها بالمصلحة العامة ، وبين أسرار الحكام المتعلقة بمهام مناصبهم وهى المعلومات التى يضر افشاؤها بالمصالح الخاصة لهؤلاء الحكام ، والتى عادة ما تكون مشينة موسفة فيها تفضيل للصالح الخاص على الصالح العام ، أو اعتداء على الحقوق والحريات الفردية على وجه الخصوص ، ومن شأنها تأرجح مقاعد السلطة أو سحب بساطها من تحت أقدامهم ، مما يدفعهم إلى الحرص على اخفائها احتفاظاً بمناصبهم وما تدره عليهم من جاه أو مال ، والتاريخ خير شاهد على ما نقول .

المعارضة وكشف السرية :

ان المعارضة المنظمة هى صمام الأمان فى أى تنظيم سياسى (١) . فهى التى تكفل حرية النقد وتضمن كشف الاسرار المشينة فى تصرفات الحكومة وتسمح برد أى تسلط أو انحراف يمكن أن يقع من المسئولين ، فضلا عن أنها تقضى على روح السلبية وعدم اكتراث المواطنين بالشئون العامة . هذه السلبية التى إذا أصابت أى تنظيم أفقدته فاعليته أو أودت بحياته . ويكفى للتدليل على ذلك أن نتذكر الانحرافات التى حدثت فى الماضى من جانب بعض القادة السياسيين ، وما قابلها من موقف السواد الأعظم من المواطنين الذين ارتابوا فى تصرفات قادتهم وفى نزاهتهم ولم يجدوا كرد فعل لذلك غير السلبية والانزواء . وذلك لأن الفرد بدلا من أن يجد الضمان الكافى لعدم الاعتداء عليه إذا هو اعترض أو انتقد ، كان يرى صاحب الرأى الحر يختفى عن الأنظار كأنما بلعته الأرض أو خطفته السماء . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الانحرافات والاختلاسات واستغلال النفوذ والاعتداءات الظالمة على الأرواح والأعراض والأموال . وظلت كل هذه الأمور مدة طويلة أسراراً خفية ، وما كانت لتظهر لولا قيام حركة التصحيح بما لرجالها من قوة ونفوذ . ولا تزال أمور كثيرة لا يعلمها الناس ، وما خفى كان أعظم .

ولعل الحكمة الأساسية من وراء تعدد الأحزاب فى البلاد الغربية وربط هذا التعدد بالديموقراطية ترجع إلى قيام بعض هذه الأحزاب بدور المعارضة تجاه البعض الآخر الذى وصل إلى مقاعد الحكم . ويرى البعض أن المعارضة يمكن أن توجد حتى فى حالة انعدام الاحزاب بل وقد وجدت بالفعل قبل نشأة نظام الأحزاب الذى لم يكد يتجاوز عمره قرنا من الزمان (٢) . ويمكن أن تنشأ

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٩٣ .
وراجع المؤلف : القانون الدستورى طبعة ١٩٧٣ ص ٩١ .

(٢) راجع :

Maurice Duverger, les Partis politiques, 1967, P. 1 et suiv,

— بل وهى ضرورية — حتى فى البلاد التى لا تسمح ظروفها حالياً بقيام الأحزاب، وان كان تحقق المعارضة الفعالة بلا أحزاب قوية متوازنة قد أصبح من الأمور بالغة الصعوبة فى العصر الحديث .

وما أحوجنا فى مصر إلى حزب قوى معارض يستطيع كشف عيوب سياسة الحكومة واظهار ما خفى من الحقائق العامة على الشعب . ولو كان لدينا مثل هذا الحزب المعارض فى عهد عبد الناصر لما اهدرت الحقوق ولما طغى الحكام واساءوا التصرف فالحقوا بالبلاد أضراراً بالغة وتركوها فريسة للكوارث والنكبات . فللحزب المعارض قوة يقف بها فى مواجهة انحراف السلطة التنفيذية . وهنا يتحقق المراد الحقيقى من مبدأ الفصل بين السلطات وهو أن «السلطة توقف السلطة»(١). فالمعارضة المنظمة هى وحدها التى تستطيع فى الواقع أن تجابه الحكومة وتوقفها عند حدودها . أما البرلمان فعادة ما تسيطر عليه الحكومة ، اما بالاستحواذ على أغلبية المقاعد فيه كما هو الشأن فى بلاد الديموقراطيات الغربية ، واما لضعف البرلمان وصورية دوره كما هو الحال فى البلاد الدكتاتورية سواء الشيوعية أو المتخلفة .

غير أن الحفاظ على الديموقراطية وتأمين مستقبلها يقتضى عدم السماح بقيام أحزاب ذات صبغة دكتاتورية تقوم على مذاهب غير ديموقراطية معروفة . وذلك كالحزب الشيوعى الذى إذا وصل إلى السلطة قام — تطبيقاً لمذهبه — بالقضاء على جميع الأحزاب الأخرى بطريقة رسمية أو فعلية ، ونفذ ما يراه وحده سراً أو علناً ، بل وكتم أنفاس أى رأى حر أو فكر معارض ؛ مما يؤكد أن تحريم قيام الحزب الشيوعى فى بعض الدول ليس فيه أى اعتداء على الديموقراطية ، بل ان فيه محافظة عليها وحماية لها من تسلط هذا الحزب عليها إذا حدث واستحوذ على السلطة فى البلاد .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية — ١٩٦٦ ص ١٨٦ وما بعدها .

الشريعة الغراء والسرية :

وفى الشريعة الاسلامية يأمر الله تعالى رسوله الكريم بعرض الأمور العامة على المؤمنين (١) فيقول سبحانه «وشاورهم فى الأمر» (٢) ويقول جل شأنه فى وصف المؤمنين «والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم» (٣) . وبطبيعة الحال تفترض الشورى عرض الأمور بوضوح وجلاء بلا سرية أو خفاء على الناس قبل البت فيها . فالأصل أن تتم الأمور التى تهم الناس على مسمع ومرأى منهم . وهذا حق للناس على ولى الأمر الذى لن يضيره من ذلك شىء ما دام لا يعمل من السوء ما يخشى عرضه عليهم . ولا يلجأ إلى السرية فى أعمال الدولة الا إذا اقتضت الضرورة الكتمان كما فى حالات الحروب والفتن . وذلك تطبيقاً لقاعدة منطقية أقرتها الشريعة السمحة منذ قرون بعيدة قبل أن تأخذ بها التشريعات الحديثة وهى قاعدة «الضرورات تبيح المحظورات» .

وقد حثت الشريعة الاسلامية على قيام المعارضة بالنسبة لكل منكر يقع من ولى الأمر سراً أو جهرا . فقال سبحانه «كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر» (٤) . ويقول تعالى «ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكروأولئك هم المفلحون» (٥) وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فان لم يستطع فبلسانه فان لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الايمان» . ويقول «أحب الجهاد إلى الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر» (٦) .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : مبادىء نظام الحكم فى الاسلام – ١٩٧٤ ص ٢٤١ و مابعدها .

(٢) الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران .

(٣) الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى .

(٤) الآية رقم ١١٠ من سورة آل عمران .

(٥) الآية رقم ١٠٤ من سورة آل عمران .

(٦) راجع مؤلف الدكتور فؤاد محمد النادى : مبدأ المشروعية فى الاسلام . ١٩٧٣ – ١٩٧٤ ص ١٤٨ وما بعدها .

وقد خطب أبو بكر الخليفة الأول لرسول الله صلى الله عليه وسلم فى الناس عند توليته فقال لهم «أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فان رأيتمونى على حق فأعينونى ، وان رأيتمونى على باطل فسددونى . أطيعونى ما أطعت الله فيكم فان عصيته فلا طاعة لى عليكم». ويقول الخليفة الثانى عمر فى خطاب بوليته مقتدياً بسلفه الصديق «الا أن رأيتم فى اعوجاجاً فقومونى » فيرد عليه أحد المسلمين بقوله «والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا» ، فيعقب أمير المؤمنين راضياً شاكراً بقوله «الحمد الله الذى أوجد فى المسلمين من يقوم عمر بحد سيفه» (١) .

وقد سبق أن تحدثنا عن موقف الاسلام من السرية فى أماكن متفرقة من البحث عند التعرض لأغلب جوانبه المتعددة . وذلك تأكيداً منا لأهمية أحكام شريعة الله ، ودعاء إلى المولى أن ينفعنا بها ، وتطبيقاً من جانبنا للمادة الثانية من دستور جمهورية مصر العربية التى تعتبر بداية على طريق الخير فيما قضت به من أن « الاسلام دين الدولة .. ومبادىء الشريعة الاسلامية مصدر رئيسى للتشريع» . وبالله التوفيق .

(١) راجع الدكتور سليمان الطماوى : عمر بن الخطاب ص ٢٦٧ . السلطات الثلاث ص ٢٨١ .

البنوك التجارية فى الكويت

الدكتور حازم الببلاوى
أستاذ مساعد الاقتصاد
كلية الحقوق — جامعة الاسكندرية

تمهيد وتقسيم :

لا جدال فى أن لكل بلد ظروفه وأوضاعه التى تعكس نفسها على النظم والمؤسسات القائمة . ولا تخرج الكويت عن هذه القاعدة ، ولكنها مع ذلك تمثل وضعاً خاصاً تتميز فيه عن كثير من دول العالم . ففى الوقت الذى تتبادل الكويت والولايات المتحدة المرتبة الأولى من حيث متوسط الدخل الفردى بالنسبة لدول العالم (١) ، وفى الوقت الذى نرى فى الكويت أعلى مستوى للاستهلاك فى العالم ، فانها لازالت تشارك دول العالم المتخلف بعض خصائصه ، فالأوضاع الاجتماعية وكثير من مظاهر الانتاج فيها أقرب إلى ظروف الدول المتخلفة أو ما تسمى بالدول النامية . ولعلنا نستطيع أن نصف اقتصاد الكويت فى عبارة موجزة بالقول بأنه اقتصاد أقرب إلىظروف الدول المتقدمة فى جانب الاستهلاك والانفاق ، وأقرب إلى ظروف الدول النامية فى جانب الانتاج . وهذه الطبيعة المزدوجة لاقتصاد الكويت تنعكس على المؤسسات القائمة ومنها البنوك التجارية .

— ألقيت هذه المحاضرة فى جمعية الاقتصاديين الكويتية بدعوة منها فى يناير ١٩٧٢

(1) cf. R. EL- Mallakh, Economic Development and Regional Cooperation, Kuwait, The University of Chicago Press, 1968

فالبنوك التجارية وهى حديثة العهد فى الكويت لم تقم على أسس البنوك التجارية فى الدول النامية ، لأن طبيعة جهاز الانتاج فيها ، وبخاصة انتاج النفط ، يختلف عن الظروف العادية لقطاعات التصدير فى الدول النامية . كما أن نمو البنوك التجارية لم يصاحبه نمو مقابل فى الطاقة الانتاجية كما هو الوضع فى الدول المتقدمة . لذلك نجد أن نمو الاقتصاد الكويتى لم يقابله نمو الحاجة إلى السيولة ووسائل الدفع . وهكذا فان البنوك لم تقم بنفس الدور فى خلق وزيادة السيولة فى الاقتصاد كما هو الحال فى الدول المتقدمة ، بل على العكس فان الكويت تتمتع بافراط فى السيولة مما جعل البنوك غالباً مجرد وسيط مالى بين المقترضين والمدخرين .

وإذا كانت هذه هى خصائص الاقتصاد الكويتى من حيث توفر السيولة والقدرة على تصدير رأس المال ، فما هو الدور الذى يمكن أن تقوم به الكويت وبنوكها كمركز مالى ؟ أليست هذه الخصائص هى نفس خصائص سويسرا الآن ؟

هذه هى الأمور التى سأتعرض لها فيما يلى .

وسوف أقتصر هنا على دور البنوك التجارية فى الاقتصاد القومى . وبذلك لن أتعرض لدراسة جوانب اقتصاديات المشروعات من حيث الادارة والربحية .. وغير ذلك من أمور الاقتصاد الوحدى . وسوف يؤدى ذلك بالضرورة إلى التعرض إلى جوانب متعددة من هذا الاقتصاد نظراً لأن البنوك فى الكويت تحتل مركزاً استراتيجياً من حيث القدرة على التأثير فى الاقتصاد .

(١)

تلعب التجارة دوراً أساسياً فى حياة الدول النامية وترجع خصائص التخلف إلى حد بعيد — إلى انتماج الدول الفقيرة فى الاقتصاد العالمى ودخولها

التجارة الدولية قبل أن يكتمل تطورها الداخلى (١) . فالدول المتقدمة حققت هذا التقدم نتيجة تطور طبيعى داخلى . وإذا كانت العلاقات الدولية قد ساعدت بعض الدول المتقدمة على الاسراع بالتقدم ، فان مرد هذا هو أن هذه العلاقات الدولية كانت تخدم نفس اتجاه التطور الداخلى ، ومن ثم أدت إلى تدعيمه وتأكيده . وليس معنى ذلك ان التقدم فى هذه الدول قد تم بنفس الدرجة وفى نفس الوقت فى القطاعات المختلفة . فالحقيقة أن الاخذ بالثورة الصناعية قد تم تدريجياً وانتشر من القطاعات الرائدة إلى بقية الاقتصاد ولكن هذا التطور تم بمنطق داخلى فى القوى الاقتصادية والاجتماعية فى نفس الدولة .

أما بالنسبة للدول المتخلفة فقد فرض عليها الأخذ بالأساليب الحديثة من الخارج نتيجة دخولها فى السوق العالمى وتخصصها فى انتاج سلع لهذه السوق وهكذا انحصر التقدم فى نطاق التصدير دون انتشاره للقطاعات الأخرى الداخلية ، لأن القوى المحركة للتقدم لم تنشأ من الداخل ، بل فرضت من الخارج ، مما أدى فى بعض الأحيان إلى القضاء على كثير من قوى التطور الداخلية التى كان يمكن أن تؤدى إلى تنمية الاقتصاد . ومثال ذلك ما حدث فى الهند عندما أدى دخولها المبكر فى التجارة الدولية إلى القضاء على صناعة المنسوجات الناشئة وتحولها تدريجياً إلى العودة للانتاج الزراعى .

ومهما كانت أسباب التخلف فان معظم الدول النامية تعرف قطاعين : قطاع متقدم حديث يعمل للتصدير ، وآخر تقليدى داخلى (٢) . وإذا كانت الكويت تشترك مع الدول النامية فى وجود هذا القطاع الحديث للتصدير ، فان ظروف الانتاج وطبيعته ، فى هذا القطاع الحديث تختلف

---

(1) cf. Amin, Les Effets Structurels de L,Intégration International des Economies Précapitalistes. Thése. Paris, 1957

(٢) أنظر على سبيل المثال ، عمر وعجى الدين ، التنمية والتخطيط الاقتصادى ،دار النهضة العربية . بيروت ١٩٧٢ ، ص ١٨٧ .

عن مثيلاتها فى الدول النامية مما يغير من دور البنوك التجارية فى هذا الصدد.

ان قطاع التصدير فى الدول النامية يعتمد على نشاط كان موجوداً من قبل ، والجديد هو توجيه الانتاج فى هذا النشاط نحو السوق العالمى وما يستتبع ذلك من تغيرات أساليب الانتاج والادارة . فصادرات القطن والمطاط والكاكاو وغيرها أصبحت تنتج لسوق دولية مما يستتبع ظهور الاقتصاد النقدى لهذه المحاصيل وظهور أثمان دولية لها ، وبحيث يخضع انتاجها وتسويقها لاعتبارات السوق وليس لحكم العادات والتقاليد كما يجرى فى القطاع التقليدى .

ويستتبع هذا الانتاج الكبير للسوق الدولية توفير الوسائل الحديثة للانتاج ، وبوجه خاص توفير أساليب مناسبة لتمويل انتاج محاصيل التصدير وعلى هذا الأساس نشأت البنوك التجارية فى الدول المتخلفة (١) . فهذه البنوك تعمل كفروع لبنوك أجنبية رئيسية توجد عادة فى الدول المتقدمة التى تمثل السوق الرئيسى لصادرات الدول المتخلفة . وهذه الفروع تقوم بتمويل محاصيل التصدير فى مرحلة الانتاج ، حتى إذا تم التصدير استردت البنوك حقوقها . وهى بذلك لا تقوم الا بدور محدود ولفترات دورية وليس لها أية سياسة مصرفية وأهم المبادىء التى تسير عليها هى قاعدة السلامة . فاصدار وسائل الدفع المحلية للاقراض يتم عادة بغطاء ١٠٠٪ من العملة الرئيسية ، بحيث ان ما تصدره من عملات محلية ووسائل دفع محلية لتمويل الصادرات يجب أن يغطى بالكامل بالعملة الرئيسية للدولة الأم ، ولذلك فان رأسمال هذه البنوك وما يحصل عليه من مدخرات توضع فى شكل أرصدة وأوراق نقدية ومالية بالعملة الرئيسية ، ولا تحول إلى عملات محلية إلا لفترات موقتة عند تمويل المحصول الرئيسى للتصدير ، ثم تسحب هذه العملة المحلية بعد تمام التصدير وتسديد قيمة القرض للبنك .

(1) cf. Gordon. F. Boreham, Banking Problems With Special Reference to Developing Countries. National Bank of Egypt, Cairo 1967

وهكذا نجد أن البنوك التجارية فى الدول النامية نشأت مرتبطة بالازدواج الاقتصادى القائم بها ولخدمة قطاع التصدير لتوفير مصادر التمويل اللازمة .

ورغم أن نشأة البنوك التجارية فى الكويت ترجع إلى أحد فروع البنوك الأجنبية ، الا أنه سرعان ما يتضح اختلاف حاجات قطاع التصدير فى الكويت عنها فى الدول النامية الأخرى ، ومن ثم اختلاف دور هذه البنوك فى الكويت .

ان تاريخ البنوك التجارية فى الكويت حديث جداً (١) ، فأول بنك تجارى كان بالفعل أحد فروع البنوك الأجنبية وهو البنك البريطانى للشرق الأوسط الذى منح امتياز القيام بأعمال مصرفية فى الكويت لمدة ثلاثين عاماً وذلك عام ١٩٤١ . وقد كانت الروبية الهندية هى العملة الرئيسية السائدة آنذاك وهى تابعة لعملة رئيسية هى الجنيه الاسترلينى . وكان يقوم باصدار هذه العملة المحلية البنك المركزى الهندى . فالنظام النقدى الكويتى كان جزءاً من منطقة الاسترلينى ، وكان يستخدم وحدات نقد أجنبية (الروبية) تصدرها مؤسسة أجنبية (بنك الهند المركزى) . وبصدور المرسوم الأميرى رقم (٤١) لسنة ١٩٦٠ أنشىء مجلس النقد الذى يصدر الدينار الكويتى بناء على طلب البنوك التجارية مقابل الحصول على الاسترلينى بسعر صرف ثابت إذا وجدت البنوك حاجة إلى التمويل الداخلى كما يقوم مجلس النقد بسحب الدينار الكويتى بناء على طلب هذه البنوك مقابل دفعة للاسترلينى .
وفى نفس الوقت انشئت عدة بنوك تجارية وطنية ، فتأسس بنك الكويت الوطنى عام ١٩٥٢ وباشر أعماله عام ١٩٥٣ ثم البنك التجارى الكويتى عام ١٩٦٠ وبنك الخليج فى نفس العام ثم البنك الأهلى الكويتى عام ١٩٦٧

---

(١) أنظر فى هذا الموضوع بحث الدكتور عبد المنعم الطناملى ، النظام النقدى الكويتى ، ١٩٦٩ ، بحث أعد ضمن برنامج خاص لمعهد التخطيط الاقتصادى والاجتماعى مطبوع على الآلة الكاتبة ـ الكويت .

وفى نهاية عام ١٩٧١ سوف يحل محل فرع البنك البريطانى للشرق الأوسط بنك الكويت والشرق الأوسط . وأخيراً فقد صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ بانشاء البنك المركزى فى الكويت لأول مرة وتنظيم المهنة المصرفية .

ونلاحظ أن الحكومة قد اتجهت إلى تخفيف ارتباط النظام النقدى بمنطقة الاسترلينى ، فخفف الاعتماد على الاسترلينى فى غطاء الاصدار مع زيادة نسبة الذهب والعملات الأخرى ، بالاضافة إلى أن تنظيم منطقة الاسترلينى ذاته ، وقد ساعد على تخفيف القيود على الصرف فى انجلترا ، قد أدى إلى أن رابطة منطقة الاسترلينى ذاتها قد ضعفت إلى حد بعيد . ولهذه الأسباب وغيرها رفضت الكويت متابعة انجلترا فى تخفيض عملتها عام ١٩٦٧

وإذا كانت نشأة النظام النقدى والمصرفى فى الكويت تشبه الأوضاع فى الدول النامية الأخرى ، فان البنوك التجارية لم تقم بأى دور فى تمويل الصادرات وهو الدور الرئيسى الذى قامت من أجله فى الدول النامية الأخرى .

لقد ذكرت أن أهم ما يميز اقتصاد الكويت هو الانفصال بين نمط الاستهلاك ونمط الانتاج . فالاستهلاك لا يختلف عنه فى أكثر الدول المتقدمة فى حين أن الجهاز الانتاجى مازال متخلفاً . والسبب فى ذلك يرجع إلى وضع صناعة النفط فى الكويت ، فهى صناعة حديثة ومتقدمة جداً وقد ألحقت إلى الاقتصاد الكويتى من الخارج لكى تعمل أساساً لخدمة السوق العالمى . فهى من هذه الناحية تقابل قطاعات التصدير المتقدمة فى الدول النامية . ولكنها تختلف عن هذه القطاعات فى انها ليست فقط موجهة للسوق العالمية ، ولكنها تكاد تعتمد كلياً على عناصر انتاج أجنبية . فهى صناعة ذات كثافة رأسمالية عالية ، وحاجتها إلى العمل قليلة نسبياً ، فضلا عن أن نوع العمل المستخدم فيها هو عمل فنى ماهر ، لذلك نجد أن أغلب عناصر

الانتاج فيها هي عناصر أجنبية . وان ما تحصل عليه الكويت من دخل للبترول هو نظير حقوق الملكية فهو أقرب إلى الريع الاقتصادى وليس نتيجة مساهمة انتاجية حقيقية . وهكذا نجد أن قطاع التصدير فى الكويت ليس مجرد توجيه نشاط احد القطاعات القائمة لخدمة السوق العالمى ، بل انه خلق كامل وجديد لقطاع لم يكن موجوداً بأية صورة من الصور ، فهو امتداد اقتصادى للاقتصاد العالمى ارتبط جغرافياً بالكويت ، ولذلك فان هذه الصناعة تعتمد اعتماداً كلياً على السوق العالمى فى توفير عناصر الانتاج اللازمة وفى توفير الطلب والسوق كما أن التمويل أيضاً يعتمد على نفس المصادر الخارجية .

ولذلك نجد أن البنوك التجارية لم تقم بنفس الدور المخصص لها فى الدول النامية لتمويل الصادرات نتيجة للوضع الخاص بقطاع التصدير فى الكويت. وعلى العكس من ذلك فان النشاط الأساسى للبنوك التجارية هو تمويل الواردات — أى المرحلة الأخيرة من المراحل الانتاجية قبل الوصول إلى المستهلك — وهذا مظهر من مظاهر الانفصال بين نمط الانتاج ونمط الاستهلاك . فجهاز الانتاج المحدود فى الكويت لا يكاد يحتاج إلى خدمات البنوك التجارية ، بعكس هيكل الاستهلاك المتقدم والمتنوع مما وجه نشاط البنوك لخدمته . ويمثل الائتمان المصرفى نسبة عالية جداً من قيمة الواردات تبلغ حوالى نصف القيمة . وبطبيعة الأحوال فانه يصعب الاعتقاد بأن الائتمان المصرفى يتركز فى التجارة الخارجية ، ورغم عدم توفر بيانات مفصلة فانه يبدو أن هذا هو المجال الرئيسى للائتمان المصرفى .

وإذا كانت البنوك التجارية فى الكويت لم تقم بالدور التقليدى للبنوك التجارية فى الدول النامية لتمويل الصادرات ، فهناك محل للتساؤل عما إذا كان دور هذه البنوك يشابه أو يقترب من دور البنوك فى الدول المتقدمة ؟

(٢)

من المعروف ان البنوك التجارية هى نوع من المؤسسات المالية الوسيطة

ولكنها ليست مؤسسات مالية عادية إذ أنها تتميز بقدرتها على زيادة السيولة فى الاقتصاد(١) .

فالنشاط الاقتصادى يؤدى إلى توزيع دخول على الوحدات مقابل مساهمتها فى الانتاج عن طريق العمل أو الملكية . وتستخدم هذه الدخول الموزعة للانفاق على الاستهلاك من جانب الأفراد والاستثمار من جانب المشروعات ، وليس من الضرورى – بل نادراً – أن يتوافق نمط سلوك الوحدات باعتبارها كاسبة للدخل وباعتبارها منفقة له ، فقد يكون الانفاق أقل أو أكثر من الدخل (٢) . ولذلك نجد بعض الوحدات تعانى من عجز فى حين تعرف وحدات أخرى فائضاً ، فغالباً ما يكون انفاق الأفراد أقل من دخولهم ، كما تنفق المشروعات عادة على استثمارات أكثر من دخولها . ولذلك فان حسن سير الاقتصاد يتطلب إيجاد الوسائل الكفيلة بنقل الفائض من الوحدات الفائضة إلى الوحدات العاجزة ، أو بمعنى آخر وضع مدخرات المدخرين تحت تصرف المستثمرين . وبطبيعة الحال فان ذلك يتم مقابل فائدة مناسبة تعوض المدخر عن مخاطر عدم الوفاء ، وعن التخلى عن جزء من دخله فى الحاضر ، وهو يمثل أيضاً جزءاً من النفقة التى يتحملها المستثمر مقابل زيادة قدرة قدرته على الحصول على دخول فى المستقبل بزيادة طاقته الانتاجية .

وتقوم المؤسسات المالية والوسيطة بتيسير وضع الفائض الذى تحققه الوحدات الفائضة تحت تصرف الوحدات العاجزة بأفضل الشروط الممكنة فوجود هذه المؤسسات الوسيطة من بنوك وصناديق ادخار واستثمار وشركات تأمين يغنى المدخر والمستثمر من مشقة البحث عن الشخص المناسب . فن

---

(1) cf. R. S. Sayers, Modern Banking, oxford at the Clarendon Press, 1964, pp. 175

(2) cf. John G. Gurley and E,S. Show, Money in a Theory of Fniance, The Brookings Institutions, Washington, 1960

لديه فائض يتجه إلى احدى المؤسسات الوسيطة ويقدم اليها هذا الفائض مقابل سعر فائدة معقول . كما أن من يحتاج للاقتراض يتجه أيضاً إلى نفس هذه المؤسسات للحصول على حاجته مقابل فائدة معقولة . ولا يقتصر الأمر على تيسير التقاء المقترضين بالمدخرين بل ان مزايا التخصص والانتاج الكبير من شأنها نقل الفائض بأحسن الشروط الممكنة للطرفين، ومن ثم فهى تحقق فائدة أكيدة للاقتصاد القومى إذ أنها تؤدى إلى تخفيض نفقة هذا التمويل إلى أدنى حد .

والواقع انما تحققه هذه المؤسسات المالية الوسيطة من أرباح انما هو مقابل الميزة التى يجنيها الاقتصاد القومى من نشاطها ، فالمدخر الفرد بالنظر إلى صغر رأسماله وضيق نشاطه انما يتعرض لمخاطر ضخمة إذا صادف مقترضاً معسراً أو غير أمين ، ولذلك يلجأ عادة إلى المبالغة فى أسعار الفائدة التى يتقاضاها لمواجهة هذه المخاطر المحتملة . وهذا هو التفسير الاقتصادى لأسعار الفائدة الباهظة التى يحصل عليها المرابون . وهى مسألة لا تعود إلى جشع هؤلاء بقدر ما تعود إلى ضخامة المخاطر التى يتعرضون لها .

أما المؤسسات المالية الوسيطة التى تتخصص فى استلام ودائع المدخرين ثم أقراض هذه الودائع للمستثمرين فانها بالنظر لاتساع حجم عملياتها ونشاطها وتنوع معاملاتها تستطيع أن تخفض نسبة مخاطرها بدرجة كبيرة ، وهذا هو قانون الاعداد الكبيرة . فالمخاطر التى يتعرض لها المدخر الفرد تكاد تنعدم إذا أودع مدخراته مؤسسة مالية ضخمة وحيث لا يمثل قرضه سوى نسبة ضئيلة جداً من الأموال المودعة لديها ، ولذلك فان هذا المقرض يقبل تخفيض سعر الفائدة الذى يتقاضاه على الايداع لأن مخاطر عدم الدفع قد انعدمت أو كادت ، وبالنظر لتوزيع القروض التى تمنحها هذه المؤسسات على عدد كبير من المستثمرين فان مخاطر عدم الدفع تقل نسبتها بشكل واضح وهكذا تتقاضى المؤسسة الوسيطة فائدة معقولة جداً من المستثمر .

ولا يقتصر الأمر على توفير التمويل فى الاقتصاد القومى من الوحدات

الفائضة إلى الوحدات العاجزة بأقل نفقة ممكنة ، بل ان هذه المؤسسات المالية الوسيطة تساعد على زيادة فرص التمويل فى الاقتصاد لتشجيع الكثير من الوحدات على زيادة مدخراتها ووضعها تحت تصرف المستثمرين وهذه المؤسسات تصدر أنواعاً عديدة من الأصول المالية المتنوعةمن حيث الخصائص التيتتفق أكثر مع اختلاف الظروف وتساعد علىزيادة المدخرات . فالأصول تختلف فيما بينها من حيث درجة السيولة ومن حيث الفائدة ومن حيث طول المدة والمخاطر .. ، وهذا من شأنه أن يساعد على زيادة المدخرات . وهكذا لعبت المؤسسات الوسيطة دوراً أساسياً فى الحياة الاقتصادية .

وتشترك البنوك التجارية مع بقية المؤسسات الوسيطة الأخرى فى أداء هذه الخدمة للاقتصاد القومى ، ولكن البنوك التجارية تتميز عن غيرها من المؤسسات المالية الوسيطة بأنها مؤسسات تزيد من السيولة فى الاقتصاد القومى ، وهذه هى الصفة المميزة للبنوك التجارية، وهذا هو دورها الأساسى . إذ أن نمو الانتاج ونمو المبادلات يسيران معاً . ونمو المبادلات رهن بتوفير وسائل الدفع اللازمة . ولذلك فقد كان اكتشاف النقود وتطورها مرتبطاً بنمو وتطور المبادلات . وتمثل البنوك خطوة أخيرة فى تنمية وسائل الدفع المتاحة للاقتصاد . ولذلك فان من أهم خصائص البنوك التجارية هو خلق السيولة أو وسائل الدفع .

ونلاحظ ان وسائل الدفع هى استجابة للاقتصاد وللحاجات المتطورة. فقد كانت وسائل الدفع الأولى تتكون من بعض السلع الهامة وهذه — هى مرحلة النقود السلعية — ثم أصبحت من المعدن النفيس (الذهب والفضة) وهذه — مرحلةالنقود المعدنية — ثم ظهرت أوراق البنكنوت التى يصدرها البنك المركزى وهذه — مرحلة النقود الورقية . والآن فاننا نعيش مرحلة نقود الودائع أى وسائل الدفع التى يخلقها البنك التجارى . فالبنك التجارى لا يعدو أن يكونمؤسسة تقدم مديونيتها الخاصة للأفراد أو المشروعات. وهكذا تؤدى البنوك التجارية إلى زيادة وسائل الدفع أو السيولة فى الاقتصاد القومى . ويتم تقديم هذه المديونية مقابل حقوق للبنوك على الأفراد أو على

المشروعات وهى حقوق ترد على السلع والخدمات التى يعرضونها أو التى ينتجونها . فالبنك التجارى إذا كان يقوم بمبادلة الالتزامات والمديونيات فانه يضيف شيئاً جديداً للاقتصاد القوى وهو السيولة . لأن دين البنك التجارى وحده يتمتع بالقبول العام ومن ثم يستخدم كوسائل دفع فى المعاملات . ومن الطبيعى أن زيادة الانتاج والمبادلات تستدعى زيادة وسائل الدفع والا أصيب الاقتصاد بأزمة سيولة تقيد من نموه . وهناك من يرى ضرورة زيادة عرض النقود باستمرار لمواجهة النمو المضطرد للاقتصاد (فردمان) وان نقص السيولة يؤدى فى بعض الأحيان إلى انكماش الاقتصاد(١).

ومن المتصور نظرياً امكان اجراء أى حجم من المبادلات بكمية محدودة من وسائل الدفع إذا سمحنا للمستوى العام للاسعار بالانخفاض باستمرار ولسرعة تداول النقود بالزيادة المستمرة . ومع ذلك هناك اعتبارات هيكلية تحول دون امكان تحقيق هذا الاحتمال . فأسباب جمود الأسعار متعددة فى الاقتصاديات الحديثة . فهناك «الخداع النقدى» وما يستلزمه من عدم انقاص بعض الأثمان والدخول النقدية . وهناك القيود التشريعية التى تضع حدوداً دنيا لبعض الدخول النقدية . وهناك موقف النقابات العمالية من تخفيض الأجور النقدية . وهناك العقود المؤجلة .. وهكذا فان أسباب جمود الأسعار متعددة فى الاقتصاديات الحديثة وبالمثل فان هناك حدوداً فنية على امكانية زيادة سرعة التداول . ولذلك فمن الطبيعى أن نتوقع زيادة وسائل الدفع مع زيادة النمو الاقتصادى وزيادة حجم المبادلات المترتبة عليه .

ازاء هذه الحاجة المتزايدة لوسائل الدفع ظهرت البنوك التجارية كمؤسسات مالية خالقة لوسائل الدفع المتاحة للاقتصاد وزيادة سيولته ، وهذه الوسائل تتناسب بدرجة أكبر وحاجات الاقتصاد المعاصر لأنها تتمتع بمرونة كبيرة لا تتحقق بنفس الدرجة لوسائل الدفع الأخرى . وليس معنى ذلك أن هناك علاقة سببية واضحة بين حاجات المعاملات وبين حجم هذه الوسائل .

---

(1) cf. M. Friedman et W. Heller, Politique Monétaire ou Politique Fiscale, (trad) Paris 1969, pp. 65.

وقد كان الاقتصاديون التقليديون يرونان للبنوك دوراً سلبياً يقتصر على تسجيل حاجات السوق بحيث يوسع أو يضيق من الائتمان حسب هذه الحاجات ، ولكن الاتجاه الآن يميل إلى الاعتقاد بعدم وجود هذه العلاقة وأن البنوك تتمتع بدور ايجابى فى تحديد حجم الائتمان ، ومن ثم فى وسائل الدفع بما يؤثر على النشاط الاقتصادى نفسه بالتشجيع أو بالتضييق . والذى لا جدال فيه هو أن الاقتصاد الحديث يحتاج إلى هذه البنوك التجارية لخلق وسائل جديدة للدفع ولزيادة سيولة الاقتصاد بما يتناسب مع نمو المبادلات. والواقع ان مجرد القاء نظرة عابرة على ميزانية البنك التجارى فى أية دولة متقدمة كاف للدلالة على دوره فى هذا الصدد . فالعنصر الرئيسى فى خصوم (مطلوبات) الميزانية يتكون من الودائع أى مديونية البنك ، والعنصر الرئيسى فى أصولها (الموجودات) يتكون من حقوق البنك قصيرة الأجل فى شكل اذونات خزانة وأوراق تجارية مخصومة وقروض واعتمادات للأفراد والمشروعات ، أى أن البنك يعرض مديونيته مقابل حقوق قصيرة الأجل مرتبطة بالانتاج والمبادلات داخل الاقتصاد .

والآن ماذا عن الوضع فى الكويت ؟؟ . هل يعانى الاقتصاد الكويتى حقاً من نقص فى السيولة يستدعى نشاط البنوك التجارية لمواجهة هذا النقص؟

الواقع ان الاقتصاد الكويتى يمتاز بدرجة عالية من السيولة ويصعب الاعتقاد بأن البنوك التجارية فى الكويت تساهم فى زيادة درجة سيولة الاقتصاد . وليس من الغريب أن تطرح فى سوق الكويت أسهم وسندات احدى الشركات المساهمة لكى تغطى فى أيام معلودات ولأكثر من مائة ضعف من القيمة المطروحة(اسهم بنك الكويت والشرق الأوسط) .

ونظرة سريعة على ميزانية البنوك التجارية فى الكويت توضح لنا حقيقة دورها فى خلق السيولة النقدية (١) . فنلاحظ ان أهم عناصر المطلوبات هو

---

(١) البيانات المتعلقة بميزانية البنوك التجارية فى الكويت مأخوذة من التقرير السنوى الأول للبنك المركزى الكويتى . الكويت ١٩٧١ .

ودائع المقيمين فى الكويت حيث تمثل فى المتوسط خلال الفترة ٦٣ — ١٩٧١ حوالى ٨٢,١٪ من صافى مطلوبات البنوك التجارية .

ولا جدال فى أن هذا الوضع يتفق مع العمل فى البنوك التجارية بالدول المتقدمة حيث تمثل ودائع الأفراد والمشروعات العنصر الأساسى من مطلوبات البنك . ولكن ارتفاع نسبة الودائع بين خصوم ميزانية البنوك التجارية لا يكفى للدلالة على أن هذه البنوك تقوم بخلق سيولة جديدة فى الاقتصاد ، بل ان الأمر يحتاج إلى مزيد من التأمل . وأول ما نلاحظه على توزيع هذه الودائع بين ودائع حالة وودائع ادخارية وودائع لأجل ارتفاع نسبة الودائع الادخارية والودائع لأجل من بين الحجم الكلى للوادائع ، فنسبة الودائع الحالة إلى مجموع الودائع فى الفترة المتقدمة يبلغ ٣٢,٨٪ أى أقل من الثلث وهذه النسبة لا تمثل الحقيقة ، وذلك لارتفاع نسبة هذه الودائع فى السنوات الأولى كثيراً، إذ بلغت أكثر من ٥٠٪ ، فى حين انها لا تكاد تبلغ الخمس الآن. ويفسر ذلك الاتجاه السابق بسبب حداثة العهد بالنظم المصرفية ، فقد كان الكثير من الودائع الحالة يخفى ودائع ادخارية . فنظراً للجهل بالفرص المتاحة أو لبعض الاعتبارات الدينية اتجه الكثيرون لتفضيل الودائع الحالة .

ان البنك التجارى انما يخلق وسائل دفع جديدة بصدد الودائع الحالة «غب الاطلاع» ، أما الودائع الادخارية ولأجل فهى تنتج عادة من ايداع حقيقى من جانب الأفراد لدى البنوك التجارية ولذلك فهى لا تمثل وسائل دفع جديدة يخلقها النظام المصرفى . فالودائع الادخارية ولأجل تمثل وسائل دفع سحبت من التداول ووضعت تحت تصرف البنوك ليقوم باعادة توزيعها . وبعبارة أخرى فان دور البنك التجارى بالنسبة للودائع الادخارية ولأجل هو عادة دور الوسيط المالى الذى يجمع مدخرات الوحدات الفائضة لكى يضعها تحت تصرف الوحدات العاجزة .

ولا يقتصر الأمر على ما تقدم بل ان الودائع الحالة لا تمثل خلق وسائل

دفع جديدة الا بالقدر الذى تكون فيه هذه الودائع (مديونية البنك) افتراضية وليست حقيقية - أى انها ليست مقابل عملية ايداع حقيقى من جانب الأفراد والمشروعات - ولذلك فان الأمر يقتضى التعرض لجانب الموجودات (الأصول) . والملاحظة المزدوجة التى تبدو من مراجعة موجودات البنوك التجارية هى ، من ناحية ، ارتفاع نسبة الموجودات الأجنبية ، ومن ناحية انخفاض نسبة الائتمان المصرفى (السلفيات والخصميات للمقيمين) .

وعلى ذلك فان زيادة المديونية للبنوك التجارية فى الكويت قد أصطحب زيادة الدائنية بالنسبة للخارج ، ومعنى ذلك أن النظام المصرفى لا يخلق وسائل دفع جديدة ليحقن بها الاقتصاد الكويتى ولكنه يستخدم موارده من مدخرات للتوظيف فى الخارج . ورغم الزيادة المستمرة فى قيمة الائتمان المصرفى الممنوح للاقتصاد الداخلى فاننا نلاحظ ثباتاً كبيراً فى نسبة هذا الائتمان المصرفى وفى الموجودات الأجنبية بالنسبة إلى صافى الموجودات . ومعنى ذلك انه رغم نمو الاقتصاد الكويتى فى الفترة المشار اليها وزيادة الدخل القومى بها ، الا أن هيكل الائتمان قد ظل ثابتاً إلى حد بعيد . وإذا كان الائتمان المصرفى قد زاد مع زيادة الدخل القومى بنسبة أكبر قليلا فانه قد حافظ على نفس العلاقة مع نمو الواردات ، وهذا ما يؤيد ما سبق أن ذهبنا اليه من أن الائتمان المصرفى انما يستخدم عادة لتمويل الواردات .

والواقع ان الإقتصاد الكويتى على درجة عالية جداً من السيولة تمكنه من التوظيف فى الخارج . ولذلك نجد أن السوق النقدية ممثلة فى اذونات الخزانة والأوراق التجارية المقدمة للخصم لا زالت ضئيلة القيمة مما يفيد نقص الحاجة إلى السيولة .

وحقيقة الأمر أن المدخرات فى الاقتصاد الكويتى كبيرة جداً وتجاوز كثيراً طاقة الاقتصاد على امتصاصها فى استثمارات محلية . ولذلك فان الجزء الغالب من مديونية البنوك التجارية الكويتية لم تنشأ نتيجة قيام هذه البنوك بخلق ودائع افتراضية لسد حاجة الاقتصاد إلى السيولة . ولكنها نشأت عن

عملية ايداع حقيقى تقوم بمقتضاه الوحدات الفائضة بايداع الفائض من مدخراتها لدى البنوك لكى تقوم باستثمارها وخاصة فى الخارج . وهكذا نجد أن دور البنوك التجارية هنا لا يخرج عن دور المؤسسات المالية الوسيطة ، وربما تكون النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك هو أن البنوك التجارية بالنظر إلى اختلاف دورها لا يمكن أن تتقيد بنفس قواعد البنوك التجارية فى الدول المتقدمة وان عليها أن تتبع سياسة أكثر جرأة وهو ما سنشير اليه فى النهاية .

وهذه الزيادة فى سيولة الاقتصاد الكويتى ترجع إلى اعتبارات لاتخفى. فالدخل القومى ومتوسط الدخل الفردى مرتفع جداً فى الكويت وهو ينشأ أساساً من قطاع تصدير النفط . ويؤدى هذا من ناحية إلى زيادة حجم المدخرات بالنسبة إلى فرص الاستثمار المحلى ، ومن ناحية أخرى إلى ارتفاع سيولة الاقتصاد الكويتى .

فمع أن الأهمية النسبية لقطاع النفط أخذت تتناقص بمرور الوقت فى تكوين الناتج المحلى الاجمالى حيث تمثل فى السنوات الأخيرة حوالى ٥٦٪ فقط الا أن هذا القطاع مازال مهيمناً إلى حد بعيد على تكوين الناتج المحلى ، ويباشر نوعاً من تأثيره المضاعف على الاقتصاد القومى . فقد أدى انخفاض الدخل من النفط فى سنة ١٩٦٧ نتيجة للعدوان فى الشرق الأوسط بنسبة ٧,١٪ إلى تخفيض معدل النمو فى الناتج المحلى الاجمالى إلى٢٪ فقط وهو أدنى مستوى عرفه الاقتصاد الكويتى فى سنوات ما بعد النفط ، كما أدت زيادة الدخل من النفط بمعدل ١١,٨٪ فى ٦٨/١٩٦٩ إلى ارتفاع نمو الناتج المحلى الاجمالى إلى ٩,١٪ ، وأدى تناقص معدل الزيادة فى دخل النفط إلى ٥,١٪ فى ٦٩/١٩٧٠ إلى تراجع معدل النمو فى الناتج المحلى إلى ٣,٨٪ . والواقع ان القطاعات الانتاجية (١) الأخرى التى تشترك مع قطاع النفط فى تكوين

(١) الواقع أن الجزء الأكبر من الانتاج المحلى – غير النفط – يمثل السلع المحلية التى لا تدخل بطبيعتها فى التجارة الدولية أو التى تمثل نفقات نقلها نسبة كبيرة من قيمتها . راجع فى التفرقة بين السلع الدولية والسلع المحلية :

Y. E. Meade, The Balance of Payments, oxford University Press 1952 .pp. 232

الناتج المحلي تمثل بصفة عامة الحد الأدنى من الخدمات والانتاج المحلي اللازم لتحويل دخل النفط إلى خدمات وسلع محلية ، ولذا فهي تتكون من الانشاءات والمساكن والكهرباء والماء وخدمات التوزيع والنقل والتخزين والمواصلات والتجارة والخدمات العامة الأخرى . وهذا ما يعكس الانفصال بين هيكل الانتاج وهيكل الاستهلاك ، فبالرغم من ارتفاع نمط الاستهلاك ورقيه ، فان هيكل الانتاج لا يكاد يشغل إلى جانب صناعة النفط سوى الحد الأدنى اللازم لتمكين الاستهلاك محليا .

كذلك لا يخفى أن عدم وجود احصاءات بالأثمان الثابتة والاقتصار على الأثمان الجارية من شأنه أن يعطي صورة غير صحيحة دائما . فعلى حين أن اثمان النفط تخضع لقدر كبير من الثبات — وباستثناء الاتفاقات الأخيرة سنة ١٩٧٠ — فان الاثمان الأخرى تتغير باستمرار وبوجه خاص في ميدان التجارة والخدمات ، مما يؤدي إلى ارتفاع قيمة مساهمتها النسبية في تكوين الناتج الاجمالي المحلي . (١)

وقد أدى الوضع المتقدم إلى ارتفاع حجم المدخرات بشكل كبير . فالاستهلاك في الكويت يمثل حوالي ٥٤٪ ومعنى ذلك ان قدرة الاقتصاد الكويتي على الادخار تجاوز ٤٥٪ من الناتج الاجمالي المحلي ، وهذه نسبة عالية جداً بالمقارنة إلى المعدلات الدولية . ويساعد على ذلك بالاضافة إلى ارتفاع الدخل القومي ومن ثم الميل للادخار ، ان صناعة النفط من الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية ومن ثم فان دخول العمل تكون قليلة نسبياً في هذه الصناعة مما يزيد من القدرة على تكوين المدخرات . بل ان توزيع الدخول في الكويت بصفة عامة يتميز بضعف حصة دخول العمل بالنسبة إلى دخول الملكية. فهذه الحصة تراوحت بين ٢٣,٩٪ في ١٩٦٧/٦٦ وبين ٢٦,٥٪ في ١٩٧٠/٦٩ وهي نسبة منخفضة جداً بالمقارنة إلى الدول المتقدمة والتي تبلغ حوالي ٥٠٪ من الدخل القومي ، ومن المعروف ان الميل للادخار يكون أكبر بالنسبة إلى دخول الملكية . وهكذا نجد انه قد توافرت للكويت ظروف مساعدة على ارتفاع تكوين المدخرات نتيجة لارتفاع الدخل القومي وطريقة توزيعه .

---

(١) ألقيت هذه المحاضرة قبل الارتفاعات الاخيرة في أثمان النفط بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣.

وفيما يتعلق بفرض الاستثمار المحلى فهى أيضاً محدودة بسبب الوضع الخاص لهيكل الانتاج (١) . فصناعة النفط تعتمد فى تمويل الاستثمار على المصادر الخارجية بالنظر إلى وضعها كامتداد للاقتصاد العالمى ملحقاً بالاقتصاد الكويتى . والقطاعات الانتاجية الأخرى طلبها محدود للاستثمار — بوجه خاص فى السنوات الأخيرة لأن معظمها متعلق باقامة البناء الأساسى infrastructure لمجتمع الاستهلاك فى الكويت من انشاءات وطرق ومساكن وشبكات كهرباء ومياه وما إلى ذلك، وقد بدأت حاجتها إلى النمو تتناقص بعد المراحل الأولى ذات الطلب الكبير . وأخيراً فان النظام النقدى فى الكويت وهو يربط اصدار النقود الورقية بالذهب والعملات والأوراق الأجنبية (مادة ١٢ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨) لا يمكن أن يعانى من أى مشكلة للسيولة فى دولة تمثل صادراتها هذه النسبة المرتفعة من الانتاج القومى .

ولذلك نستطيع أن نفهم كيف أن انشاء البنوك التجارية ونموها فى كويت لم يكن مستنداً إلى حاجة الاقتصاد الكويتى إلى مزيد من السيولة . وهنا يمكن ان نتساءل ، ألا يمكن أن تتحول الكويت إلى مركز مالى كما هو الحال بالنسبة إلى سويسرا وإلى حد ما لبنان وخصوصاً إذا تذكرنا ان السوق النقدى السويسرى يتميز أساساً بارتفاع درجة سيولته ، وفى هذه الحالة يمكن أن تقوم البنوك التجارية بدور أساسى لهذا المركز المالى الدولى ؟

— ٣ —

قد يكون من المناسب أن نبدأ بعرض سريع لخصائص الاقتصاد السويسرى . لاشك أن الاقتصاد السويسرى قد حقق تقدماً كبيراً واستقراراً غير عادى . وهذا الاقتصاد يقوم ضمن وظائف أخرى هامة بدور كبير باعتباره مركزاً مالياً عالمياً . فما هى خصائصه والتى مكنته من القيام بهذا الدور؟

سويسرا بلد صغير ، حوالى ستة ملايين نسمة ، تحتل مكاناً جغرافياً

---

(١) مجلس التخطيط الكويتى ، الاقتصاد الكويتى ٦٩/١٩٧٠ .

ملحوظاً فى قلب أوروبا وترتبط بعلاقات وثيقة ودائمة بجيرانها . وقد اتبعت سياسة اقتصادية حزة دائماً واستطاعت المحافظة عليها ، كما أن بها نهضة صناعية كبيرة وتتميز بشعب قادر ونشيط .

ولعل أول ما يستوقف النظر فى الاقتصاد السويسرى هو درجة السيولة العالية التى يتمتع بها (١) ، فالبنوك الخمسة الكبار فى سويسرا :

Suiss Credit Bank, Union Bank of Suitzerland, Suiss Bank Corporation, Banque Populaire Suiss, Leu & Com.

تحتفظ بأرصدة نقدية تمثل نسبة عالية جداً من مجموع أرصدتها تجاوز عادة ١٥٪ وتصل أصولها السائلة إلى ٢٠ — ٢٥٪ . والسيولة العالية فى الاقتصاد السويسرى ترجع إلى أسباب هيكلية خاصة بهذا الاقتصاد . فهناك نقص شديد فى فرص الائتمان قصير الأجل بحيث ان الطلب على السيولة يعتبر محدوداً جداً فى سويسرا . فالسوق النقدى فى سويسرا ينقصها عنصر أساسى وهو أذونات الخزانة . ففى انكلترا مثلا نجد أن السوق النقدية تدور بصفة أساسية حول خصم أذونات الخزانة البريطانية ونفس الشىء نجده فى معظم الدول المتقدمة. أما سويسرا فان الخزانة تصدر عدداً محدوداً من السندات التى ظل حجمها ثابتاً إلى حد بعيد .. كذلك فان الأوراق التجارية وخصمها لا تمثل الا جزءاً محدوداً فى الاقتصاد السويسرى . فعادة تلجأ الوحدات الاقتصادية المختلفة إلى سد حاجتها من وسائل الدفع من أصولها السائلة وقل أن تلجأ إلى الاقتراض قصير الأجل . وقد ترتب على ضعف السوق النقدية فى سويسرا وارتفاع درجة سيولتها أن قلت الحاجة إلى النظم والمؤسسات النقدية . فالبنوك التجارية فى سويسرا تقوم وحدها تقريباً فى ميدان السوق النقدية ، أما فى لندن مثلا وحيث تزيد الحاجة إلى السيولة فان المؤسسات التى تقوم بهذه الوظائف تعدد . فنجد إلى جانب البنوك التجارية بيوت الخصم وبيوت القبول وغيرها

---

(1) cf. Franz Aschinger, Switzerland as a Financial Center, National Bank of Egypt, Fiftieth Auniversary Commemaration lectures, Cairo, 960.

وفى مواجهة هذا الطلب المحدود الائتمان قصير الأجل فى سويسرا نجد ان قدرتها على توفير مصادر التمويل كبيرة جداً . فمن ناحية نجد أن الاقتصاد السويسرى يحقق نسبة عالية جداً من المدخرات لا تعرفها مثيلاتها من الدول الأوروبية الأخرى . وفى نفس الوقت يحصل الاقتصاد السويسرى على تيار مستمر من رؤوس الأموال الأجنبية وبوجه خاص رؤوس الأموال الساخنة . ومن ناحية ثانية نجد أن فرص الاستثمار المحلى فى سويسرا محدودة وهى تقتصر على تمويل البناء (حوالى ٧٠٪) وبعض المشروعات الفيدرالية ولذلك فان الاقتصاد السويسرى بطبيعته اقتصاد مصدر لرأس المال .

وتوظف البنوك السويسرية جزءاً كبيراً من أرصدتها السائلة فى أوراق أجنبية قصيرة الأجل وبوجه خاص فى سوق نيويورك النقدى حيث تحتفظ بكميات هائلة من اذونات الخزانة الأمريكية والأوراق التجارية المقبولة والمخصومة فيها . وعادة تستخدم البنوك السويسرية لهذا الغرض رؤوس الأموال التى ترد اليها من الخارج (نظراً لطبيعتها الساخنة) . وهكذا نجد أن نقص فرص الائتمان القصير الأجل فى الداخل قد عوض بتوظيفه ،فى ائتمان قصير الأجل فى الخارج . كذلك تقوم البنوك السويسرية بالاستثمار فى الخارج لمدد طويلة أو متوسطة . وتبلغ قيمة الاستثمارات الخارجية للبنوك الرئيسية فى سويسرا حوالى ثلث الأصول وبالنسبة للبنوك فى مجموعها تتراوح النسبة بين $\frac{1}{8}$ – $\frac{1}{10}$ من مجموع أصولها .

ومما يميز الاقتصاد السويسرى الحرية الكاملة والتدخل المحدود من جانب الشارع . فالتدخل محدود بدور البنك المركزى وهذا الدور ضئيل جداً فى حد ذاته . فعمليات السوق المفتوحة غير معروفة الا بالنسبة لشراء الأوراق التى يحل أجل الوفاء لها بعد سنتين على الأكثر (قانون البنك سنة ١٩٥٣) . ورغم ندرة القواعد القانونية التى تنظم السوق السويسرية فمن الواجب أن نعترف بأن هذه السوق منظمة بشكل كبير عن طريق التفاهم فيما بين البنوك وبعضها Gentileman's agreements . وقد لجأت الحكومة السويسرية بعد الحرب ولمواجهة السيولة العالية للاقتصاد السويسرى إلى

اصدار سندات لتجميد جزء من هذه الأصول السائلة حتى لا تكون ضغطاً تضخمياً . وأخيراً لا ينبغى أن تنسى الدور الذى قامت به سياسات البنوك فى حماية سرية معاملاتها وهو أمر تدخل الشارع لتوفير حماية قانونية له .

ولهذه الأسباب فلم يكن غريباً أن تصبح سويسرا أحد المراكز المالية لاصدار الأوراق المالية الوطنية والأجنبية . وتعتبر نسبة الأوراق الأجنبية التى تصدر فى السوق السويسرى مباشرة بالنسبة إلى مجموع الاصدار أعلى نسبة من نوعها فى العالم . كذلك تتداول فيها الأوراق المالية الأجنبية والمصدرة فى الخارج وتمثل نسبة عالية من مجموع الأوراق المتداولة فى السوق المالى السويسرى . وتخضع الأوراق المالية الأجنبية فى تداولها فى سويسرا لنفس التنظيم القانونى لتداول الأوراق الوطنية ، فيما عدا ضرورة الحصول على اذن سابق لتداولها . وأخيراً فان سويسرا تعتبر من أهم أسواق الصرف فى العالم . فحرية تحويل الفرنك السويسرى لم تقيد فى أى وقت من الأوقات بالنسبة للمقيمين وان كانت قد عرفت بعض القيود لغير المقيمين فى أوقات الحروب وفى بعض عمليات المقاصة ، ولم تفرض رقابة على المدفوعات الا بصفة جزئية من مواجهة بعض الدول التى تفرض قيوداً على مدفوعاتها. ولذلك فان تبادل العملات فى سويسرا ظل دائماً احد النشاطات الأساسية . ومع ذلك فقد تناقصت أهمية سويسرا كسوق للصرف مع عودة الدول الأوروبية إلى حرية تحويل عملاتها بعد سنة ١٩٥٨ . فانتعاش سوق الصرف فى سويسرا قد ارتبط بالقيود المفروضة على تحويل العملات فى الدول الأخرى . وهذا يذكرنا بانتعاش سوق الصرف فى بيروت بعد فرض القيود الشديدة على عملات الدول المجاورة .

ومع ذلك فان سويسرا قد عرفت بعض المخاطر من الاستثمار فى الخارج فى الأوقات المضطربة وفى أوقات الحروب، ولذلك فاننا نلحظ تطوراً فى الاقتصاد السويسرى نحو تخفيف الاعتماد على الاستثمارات الخارجية بعض الشيء . فقد زادت دائنية سويسرا ومديونيتها للخارج خلال الثلاثين عاماً الأخيرة ، ولكن الزيادة فى مديونيتها كانت بنسبة أكبر بكثير . فقد زادت

دائنيتها للخارج حوالى الضعف فى حين أن مديونيتها قد زادت لعدة أضعاف فالعلاقة بين دائنية سويسرا للخارج ومديونيتها له وقد كانت فى الثلاثينيات ٤ : ١ فأصبحت فى الستينيات ٢ — ١ فقط ، وهذا يدل على التيار المستمر لدخول رأس المال الأجنبي إلى سويسرا نظراً للامان الذى تتمتع به خلال تجارب الماضى . وقد شعرت السلطات السويسرية بخطر هذه الرؤوس الأموال على استقرار النشاط الاقتصادى ، ولذلك تدخلت للحد من دخولها إذا لم تكن مرتبطة بعمليات تجارية حتى تقلل من خطر التقلبات . ولذلك فان البنوك السويسرية تتبع سياسة متشددة بالنسبة للفوائد على الودائع الجارية وتشترط حدود دنيا لقبول بعض الودائع الجارية من غير المقيمين .

وهذه العجالة عن الاقتصاد السويسرى قد تعطينا بعض المؤشرات حول فرص الكويت فى أن تصبح مركزاً مالياً دولياً وحدود ذلك .

يتضح مما تقدم أوجه الشبه بين الكويت وسويسرا ، كلاهما دولة صغيرة ، وكل منهما يتميز باقتصاد على درجة عالية من السيولة مع مقدرة كبيرة على تصدير رأس المال لأن حجم المدخرات المحلية أكبر بكثير من فرص الاستثمار المحلى ، وأخيراً فان الكويت تتبع سياسة اقتصادية تنبع عن عدم التقييد للنشاط الحر كما أنها حققت فى السنوات الماضية استقراراً اقتصادياً وسياسياً ملموساً . ولذلك فانه من الطبيعى أن يكون للكويت دور باعتبارها مركزاً مالياً . وبطبيعة الأحوال فان البنوك التجارية تستطيع القيام بدور هام فى هذا الصدد . ومع ذلك فان أهمية دور المركز المالى للكويت مقيدة من ناحية بالقيود التى ترد على الكويت ذاتها بالمقارنة بسويسرا ومن ناحية أخرى بحدود المركز المالى الدولى ذاته .

فبالرغم من أوجه الشبه التى أوردناها فانه لا ينبغى أن ننسى الأوضاع الخاصة التى لا تتوافر للكويت بنفس الدرجة فى سويسرا . فحجم الكويت الاقتصادى صغير جداً حتى بالمقارنة بدولة صغيرة مثل سويسرا وهذا يشكل بالصورة قيداً خطيراً على امكانياتها . كذلك فان سويسرا لم تصل

إلى مركزها الحالى فى وقت قصير فهى تقوم بهذا الدور المالى منذ القرن السادس عشر ، كما أن الاستقرار السياسى فيها أمر محقق ومضمون منذ القرن السابع عشر (بمقتضى معاهدة وستفاليا) . وأخيراً فان سويسرا دولة متقدمة صناعياً تعيش وسط دول متقدمة صناعياً وهناك اتفاق تام بين هذه الدول على حيوية الدور الذى تلعبه سويسرا كدولة محايدة . وهذه أمور لا تتوافر للكويت مع ما تعرفه من تغيرات مستمرة فى أوضاع الشرق الأوسط والخليج العربى .

ومع الاعتراف بالتحفظات المتقدمة فان الكويت قادرة على القيام بدور محدود كمركز مالى ومن ثم فان البنوك التجارية مدعوة لتأكيد وتدعيم هذا الدور . فالكويت تصلح سوقاً لاصدار أوراق مالية أجنبية مباشرة فيها. وبالفعل فقد تمت بعض الأمثلة لذلك كاصدار سندات البنك الدولى وكقيام شركات الاستثمار بالاكتتاب مباشرة فى أوراق أجنبية . ومن الممكن أن يتسع هذا الدور وبحيث تقوم البنوك التجارية بدراسة المشروعات المختلفة والاكتتاب فيها وتوجيه النصح للعملاء ، خاصة إذا تذكرنا ان هذه البنوك هى أقرب للوسيط المالى العادى الذى يجمع مدخرات الوحدات الفائضة. كذلك إلى جانب الاصدار المباشر لأوراق أجنبية يمكن أن تتداول الأوراق المالية الأجنبية المصدرة فى الخارج . وهنا أيضاً تقوم البنوك التجارية بقدر هام جداً فى ارشاد الجمهور بالفرص المتاحة لهم . ومع تزايد خبرة البنوك التجارية الكويتية فى هذا الصدد فانها تستطيع أن تقدم نفس الخدمة لامارات الخليج المحيط بالكويت ، فتلك البنوك نظراً لقدمها النسبى وخبرتها تستطيع أن تجذب مدخرات كبيرة من امارات الخليج لكى توظف بمعرفة هذه البنوك فى الأوراق المالية الأجنبية . وأخيراً فانه من الممكن أن تقوم سوق محدودة للصرف فى العملات الأجنبية ، ومع ذلك فقد رأينا أن أهمية هذه السوق قد تناقصت تدريجياً مع عودة الكثير من الدول إلى حرية التحويل . أما بالنسبة لدول منطقة الشرق الأوسط التى لازالت تخضع عملاتها لقيود شديدة فمن المحتمل أن يكون وضع بيروت الجغرافى والسياسى أنسب لذلك .

وينبغي أن ندرك مع ذلك ان نمو دور الكويت كمركز مالي لا يخلو من مخاطر ومن ثم فانه ينبغي وضع الحدود على ذلك . فهناك مخاطر التقلبات الاقتصادية في السوق المالي العالمي مع ما يرتبط بذلك من تهديد لاستثمارات الكويت في الخارج . بالاضافة إلى خطر التقلبات وعدم الاستقرار الذي قد تتعرض له الكويت من المبالغة في الاعتماد على الأسواق الخارجية . ولذلك فقد رأينا أن سويسرا ذاتها بدأت تضع بعض القيود على تيارات رؤوس الأموال وأن دائنيها للخارج بدأت تنمو بمعدل أقل من معدل نمو مديونيتها له.

كذلك لا ينبغي أن ننسى ان مشاكل التمويل الدولي قد أصبحت في الوقت الحاضر مشكلة عالمية ينشغل بها العالم أجمع ولم تعد الحلول الفردية مقبولة . والاتجاه هو نحو حلول جماعية لهذه المشكلة العالمية . وهنا تستطيع الكويت أن تساهم مساهمة جادة في محاولات التعاون الدولي لحل مشاكل التمويل الدولي قصير الأجل أو طويل الأجل وإذا نجحت هذه المحاولات فان ذلك سيحقق مصلحة أكيدة للدول الدائنة والدول المدينة على السواء .

فالنظام النقدي الدولي المعاصر يعاني من مشكلات متعددة . فبعد ترك قاعدة الذهب وما كانت تؤدي اليه من توازن تلقائي في العلاقات الدولية لم يستطع المجتمع الدولي أن يصل إلى أوضاع مستقرة منذ الحرب العالمية الأولى . فبعد أن سادت فترة من التدخل والتقييد في العلاقات الدولية في الفترة ما بين الحربين حاولت الدول أن تضع بعد الحرب العالمية الثانية نظاماً أكثر استقراراً ، فحددت اتفاقية بريتون وودز سنة ١٩٤٤ الشكل العام للنظام النقدي الدولي ، وهو يأخذ بنظام ثبات أسعار الصرف ، وقد اقتضى ذلك توفير كميات مناسبة من وسائل الدفع لمواجهة العجز المؤقت في علاقات الدول. وقام الذهب ثم الدولار بوجه خاص بدور العملة الدولية.

على أن الاعتماد على الدولار وان كان متفقاً مع أوضاع العالم بعد الخروج مباشرة من الحرب حيث معظم اقتصاديات الدول محطمة مما جعل الاقتصاد الأمريكي القوة الاقتصادية الوحيدة في العالم . فان الوضع قد تغير الآن وبعد اعادة تعمير أوروبا واليابان وظهور الدول الاشتراكية فلم يعد للولايات

المتحدة ذلك الوضع الفريد (١) . ولذا لزم اعادة النظر فى نظام السيولة الدولية بحيث يصبح معبراً عن الأوضاع الجديدة . وبطبيعة الأحوال فان الاتفاق على صيغة جديده للسيولة الدولية ليست أمراً سهلا وتقتضى تعديلا ت كثيرة واتفاقات مضنية من جانب الدول . ولذلك فان الوضع الحالى للسيولة الدولية يتميز بالاضطراب لعدم صلاحية نظام بريتون وودز من ناحية وعدم القدرة على احلال نظام جديد محله من ناحية أخرى . وبذلك نشاهد أزمات العملات القوية الواحدة تلو الأخرى .

وأيا ما كان الأمر فقد قامت البنوك المركزية والبنوك التجارية فى الدول ذات القدرة على تصدير رأس المال بدور هام فى تحقيق نوع من الاستقرار لنظام النقد الدولى ولعبت البنوك السويسرية بالذات دوراً هاماً فى هذا الميدان . وليس المقصود من هذه الاشارة دعوة البنوك الكويتية الآن للتدخل لحماية نظام النقد الدولى . ولكن :! لا جدال فيه ان أى تنظيم دولى جديد للسيولة الدولية سوف يتوقف إلى حد بعيد على مقترحات الدول ذات العملات القوية ، ولذلك فان سلامة السياسة المالية والنقدية للكويت أمر ضرورى لكى تلعب دوراً فى تحديد ملامح نظام النقد الدولى فى المستقبل عندما يحين الوقت . وهو أمر لا مناص من مواجهته بعد أن ثبت عجز النظام القائم عن الوفاء بحاجات المجتمع الدولى .

أخيراً فان الدور الملقى على البنوك التجارية فى مجال الاستثمارات الخارجية لابد وأن يراعى التطورات فى حركات رؤوس الأموال طويلة الأمد ولذلك ينبغى على هذه البنوك أن تبحث عن الصيغة المناسبة لنشاطها بما يتفق مع خصائص هذا التطور . فنحن الآن فى عالم تحتل فيه رؤوس الأموال العامة والاقراض للحكومات نسباً متزايدة . كما تعرف سوق رؤوس الأموال الدولية تطوراً مقابلا للتطور الداخلى فبدلا من قيام علاقات

---

(١) أنظر مقالنا ، السيولة الدولية . معهد الدراسات المصرفية، رقم ٢٤ ،البنك المركزى المصرى ١٩٧٢

مباشرة بين المقرض (وحدات فائضة) والمقترض (وحدات عاجزة) نجد الاتجاه نحو خلق مؤسسات مالية وسيطة — تجمع مدخرات الدول الفائضة لتضعها تحت تصرف الدول العاجزة . ويرجع هذا التطور لنفس المنطق الداخلى من حيث توفير قدر أكبر من الضمانات وتحقيق التمويل الدولى بأقل نفقة ممكنة . وفى هذا الاتجاه أيضاً تظهر أهمية ضمانات الاستثمارات الأجنبية ولذلك فان البنوك التجارية الكويتية عليها — إذا أرادت أن تقوم بدور فى هذا السوق الدولى — ان تلائم أسلوبها ونشاطها لهذه المتغيرات الجديدة فى العلاقات الدولية . وبطبيعة الأحوال فان نمو هذا الدور مرتبط بنمو التعاون الدولى ذاته وهو أمر (على حيويته) لا يبدو ميسراً من العقبات .

— ٤ —

وصلنا الآن إلى مرحلة تمكننا من استخلاص بعض النتائج واصداء بعض التوصيات . رأينا ان الظروف الخاصة للكويت قد انعكست على بنوكها التجارية . فهذه البنوك لا تقوم بالدور التقليدى فى تمويل الصادرات كما هو الحال فى الدول النامية . ولكنها من ناحية أخرى لم تنشأ استجابة لحاجة السوق إلى مؤسسات خالقة للسيولة ووسائل الدفع ، فسيولة الاقتصاد الكويتى عالية جداً . وقد رأينا ان هذه السيولة العالية المستمرة مع القدرة على تصدير رأس المال تجعل للكويت دوراً لا بأس به كمركز مالى دولى . ومع ذلك فقد رأينا حدود هذا الدور لوضع الكويت الخاص أو لحدود المركز المالى ذاته .

وازاء هذه الظروف المختلفة بعض الشيء ، فان البنوك التجارية الكويتية عليها أن تنتهج سياسة تتفق وهذه الظروف . وقد تعلمنا من التقاليد المصرفية وخاصة فى انكلترا أن البنوك التجارية عليها أن تقتصر على الائتمان قصير الأجل حتى تحقق أكبر درجة من الاستقرار . فيجب على هذه البنوك أن تتجنب المغامرة والاقراض طويل الأجل . وإذا كانت السياسة لم تتبع دائماً بدقة حيث وجدنا مخالفات لها وخاصة من جانب البنوك التجارية فى القارة

الأوروبية حيث عمدت البنوك التجارية الالمانية إلى أعطاء قروض صناعية ، فان الأزمة العالمية فى الثلاثينات وجهت ضربة قاسية لهذه السياسات غير التقليدية . وذلك فقد عادت البنوك التجارية فى القارة الأوروبية بصفة عامة إلى اتباع المبدأ المصرفى والاقتصار على الائتمان قصير الأجل .

ومع ذلك فهناك محل للتساؤل عن مدى ملاءمة هذه السياسة التقليدية لظروف الكويت . فالبنوك التجارية فى الكويت كما سبق أن اشرنا أقرب أن تكون وسيط مالى يجمع مدخرات الأفراد . وعلى ذلك فانه لا يوجد خطر حقيقى من ارتباط هذه البنوك بعمليات طويلة الأجل . فالبنوك التجارية الكويتية لا تقوم الا بدور محدود فى خلق وسائل دفع جديدة . ولذلك فان الخطر من الاسراف فى خلق هذه الوسائل وزيادة الضغط التضخمى تكاد تكون غير قائمة . ولذلك فانه ينبغى على البنوك التجارية أن تقوم بسياسة أكثر جرأة ، وينبغى أن تتحول هذه البنوك إلى شىء أقرب إلى بيوت الاستثمار .

وهنا ينبغى أن نشير إلى أن خروج البنوك التجارية فى الكويت عن الوظائف التقليدية لهذا النوع من البنوك ومشاركتها بدور أكثر ايجابية فى تمويل الاستثمارات المحلية طويلة الأجل لابد وأن يثير بعض القضايا الهامة.

ودون أن نتعرض لهذه القضايا علينا أن نتذكر ان الخروج على القواعد المصرفية التقليدية ينبغى أن يكون موقوتاً باستمرار الظروف الخاصة للكويت . أما إذا أدت الاستثمارات المحلية (فى المدة الطويلة) إلى زيادة حجم الطاقة الانتاجية مع ما ترتب على ذلك من زيادة الطلب على وسائل دفع جديدة ، فلا بأس من أن تعود البنوك التجارية إلى حظيرة السلوك التقليدى وتترك تمويل الاستثمارات الطويلة الأجل للمؤسسات المالية المتخصصة ولكن طالما انه فى الوقت الحالى لا تخرج البنوك التجارية عن كونها مؤسسات مالية وسيطة تجمع مدخرات الأفراد فانه لا محل للتقيد بتلك الأساليب المصرفية التقليدية .

وقد يبدو غريباً أننا لم نتعرض هنا لدور البنك المركزى فى علاقته بالبنوك التجارية ، ولكن هذا يستدعى بحثاً مستقلا (١) . ومع ذلك من المفيد التنويه هنا بأمرين فى صدد دور البنك المركزى . يجب على البنك المركزى أن يتخذ السياسات المناسبة لتشجيع البنوك التجارية على القيام بدور أكثر ايجابية فى تمويل الاستثمارات طويلة الأجل . ويجب على البنك المركزى أيضاً أن يوفر الضمانات التى تحول دون افراط البنوك التجارية فى المغامرة وتعريض مدخرات الأفراد لمخاطر غير عادية ، فالمودع لدى البنك التجارى لوديعة لأجل أو وديعة ادخارية يختلف عمن يضع أمواله فى احدى شركات الاستثمار مثلا فهو لا يرغب فى تحمل أى مخاطر . ولذلك فاذا كان البنك التجارى سيقوم بدور أكبر فى التمويل الأجل فانما ينبغى أن يكون ذلك فى الحدود المعقولة . ومن الطبيعى أن يكون على البنك المركزى ان يختار الوضع الذى يوفق من ناحية بين تشجيع البنوك التجارية على التمويل الاستثمارى وبين الحد دون الأفراط فى تحمل المخاطر من ناحية أخرى . ولعل الهدف الأول فى تشجيع البنوك التجارية على مزيد من التدخل فى تمويل الاستثمارات كان غرض الشارع من المادة ٣٧ من القانون ٣٢ سنة ١٩٦٨ التى تقضى :

«يجوز للبنك المركزى للمساهمة فى تمويل مشاريع التنمية أو فى سبيل تقوية السوق المالية بعد موافقة وزير المالية ان يقرض البنوك أو المؤسسات المالية أو الائتمانية العامة بضمان ما تملك من هذه الأسهم أو السندات والمقصود أسهم وسندات الشركات المساهمة الكويتية أو الشركات ذات الامتياز أو المؤسسات العامة . أما الهدف الثانى فيبدو أن الشارع قد أشار اليه فى المادة ٦٦ من نفس القانون حيث تنص :

«يجوز للبنوك أن تشترى لحسابها الخاص أسهم الشركات التجارية الأخرى فى حدود ٥٠٪ من أموالها الخاصة ولا يجوز تجاوز هذا الحد الا بعد الحصول على موافقة مسبقة من البنك المركزى »

---

(١) أنظر ، سليم الحص ، البنك المركزى والسياسة النقدية فى الكويت ، الجمعية الاقتصادية الكويتية ١٩٧٢

ومع ذلك فلا يخفى أن النصوص المتقدمة غير كافية ، والأمر يحتاج إلى مزيد من الاهتمام بهذا الجانب من نشاط البنك المركزى .

ولعل أول ما يثور بصدد زيادة الاستثمارات المحلية هو ضيق السوق المحلية ، ومن ثم ضرورة الاعتماد على العلاقات الاقتصادية الدولية فى تصريف جزء من الانتاج . وحقيقة الأمر أن صغر حجم الاقتصاد الكويتى واقعة لا يمكن انكارها ، ولا تستطيع الكويت أن تهرب من وضعها باعتبارها دولة صغيرة فى عالم تسوده الوحدات الاقتصادية الكبيرة . ولذلك فان أية سياسة لتشجيع الاستثمارات المحلية لزيادة الطاقة الانتاجية فى الكويت لابد وأن تعتمد إلى حد بعيد على الأسواق الخارجية .

وقد ثار فى وقت من الأوقات انطباع فى الكويت بأن الاستثمار المحلى من الصناعة يزيد من الاعتماد على الخارج بعكس الاستثمار فى الخدمات. ومن ثم فقد ذهبت بعض الآراء إلى ضرورة الأهمية بالخدمات مثل المصارف والتأمين والنقل البحرى دون الصناعة التى لن تجد لها أسواقاً داخلية كافية. والواقع انه لا فرق بين الخدمات وبين الصناعات فى الاعتماد على الأسواق الخارجية . فخدمات المصارف والتأمين والنقل البحرى لن تؤدى خدمة حقيقية للاقتصاد الكويتى الا بقدر ما تستطيع أن تؤديه للخارج ، وما يستهلكه الاقتصاد المحلى من هذه الخدمات محدود .

وأيا ما كان الأمر فان الانتاج للأسواق الكبيرة لابد وأن يؤثر على أولويات الاستثمار بحيث يتجه أكثر نحو تشجيع الصادرات منه نحو احلال الواردات . ولا ينبغى التخوف من الاعتماد على الأسواق الخارجية فالعالم كله يتجه هذه الوجهة — وخاصة وأن الاستقلال الاقتصادى— لم يعد ممثلا لحقيقة الأوضاع العالمية فقد بدأ الترابط والتعاون الدولى يصبح الحقيقة الأساسية الأولى .

وإذا كنا نقول بزيادة فرص الاستثمار المحلى وقيام البنوك التجارية فى المرحلة الحالية بتمويل هذه الاستثمارات . فاننا لا نعنى ان الأمر متوقف

فقط على هذه البنوك وان عليها ان تستمر فى هذه المجالات بصرف النظر عن اعتبارات الربح . فالبنوك التجارية فى آخر الأمر مؤسسات تبحث عن الربح . ولذلك فان الدولة لابد لها أن تتخذ السياسات الاقتصادية المناسبة لجعل تمويل هذه الاستثمارات الطويلة الأجل مرغوباً فيه من البنوك التجارية وفى ضوء هذه السياسات الاجمالية للدولة والتى تؤدى إلى تشجيع البنوك التجارية على تمويل الاستثمارات الطويلة ، فانه لا يجوز معارضة هذا السلوك استناداً إلى القواعد المصرفية التقليدية . فقد رأينا انه لا محل للتمسك بها فى المرحلة الحالية .

وبطبيعة الأحوال فان الاهتمام بزيادة فرص الاستثمار المحلى يرتبط بتطور أكبر وخيار أهم أمام الكويت . فالاستثمارات المحلية فى الكويت لابد وأن تتجه نحو فروع يتوافر لها نوع من الميزة النسبية . والمقصود بطبيعة الأحوال الميزة النسبية فى اطار ديناميكى متحرك يأخذ فى الاعتبار الفرص الممكنة أمام الكويت والتطورات الدولية المحتملة . والكويت بطبيعة حجمها لا تستطيع الا أن تأخذ بنوع من النمو غير المتوازن تركز فيه على عدد محدود من الصناعات . فاذا كان الاعتماد على صناعة النفط وحدها لا يخلو من مخاطر اقتصادية وسياسية ، فان توزيع الاستثمارات على عدد كبير من الفروع أمر غير متصور بالنسبة للكويت . وفى اختيار الاستراتيجية المناسبة للاستثمارات المحلية لابد وأن نحدد أولا نمط العلاقات الدولية للكويت المستقبل لهذه العلاقات ، وبدون هذا التصور المسبق فان اختيار أولويات الاستثمار المحلى لن تكون واضحة . ويبدو أمام الكويت خياران أساسيان : فهى من ناحية جزء من الاقتصاد العالمى المتقدم وبوجه خاص الاقتصاد الغربى وقد سبق أن ذكرنا ان قطاع النفط ذاته لايعدو أن يكون امتداداً اقتصادياً للعالم الغربى . ولكن الكويت من ناحية أخرى جزء من منطقة الشرق الأوسط والعالم العربى وهى منطقة تعيش فى موجة هائلة من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية . وهذه المنطقة قد أدركت مدى التخلف الذى تعيش فيه وأبدت رفضها الصريح فى قبول استمرار حالة التخلف وان لم

تتخذ حتى الآن أسلوبها الخاص للخروج من الركود ، وهى لا تزال في محاولاتها .

وغنى عن البيان ان استراتيجية الاستثمار ومن ثم دور البنوك التجارية في التمويل ، يختلف بحسب اختلاف التصور الأعظم حول وضع الكويت الاقتصادى : جزء من الاقتصاد العالمى الغربى ، أو جزء من الاقتصاد العربى . وبطبيعة الأحوال فان الأمور لا تعرض بهذه الصورة البسيطة الساذجة للاختيار ، فهناك دائماً درجات متفاوتة من الاهتمام النسبى بكل من الأمرين ، ومع ذلك فان الأمر يحتاج إلى وضوح وحكمة حول الاتجاهات العامة .

فى مدى خضوع ايرادات الحقوق الذهنية

للضريبة على أرباح المهن غير التجارية

دكتور حازم الببلاوى
أستاذ مساعد الاقتصاد والمالية العامة
كلية الحقوق — جامعة الاسكندرية

تمهيد :

١ — أثار خضوع الايرادات التى يحققها المؤلف للضريبة على أرباح المهن غير التجارية جدلا كبيراً . وعرض الأمر على القضاء ، وفصلت محكمة النقض فى جانب منه ، واعتبرته المحاكم الأخرى مبدأ وقررت خضوع هذه الايرادات للضريبة المذكورة ، وتأخذ بذلك مصلحة الضرائب . ومع ذلك ينازع بعض الفقه فى صحة هذا الاتجاه ويرون عدم خضوع التأليف لهذه الضريبة .

٢ — ونود فى هذا المقال أن نعيد نقاش الموضوع من زاوية نعتقد أنها الزاوية الصحيحة فى النظر اليه ، وأن الأمر هنا يتعلق بإيرادات نوع معين من الثروة هى الثروة المعنوية أو الحقوق الذهنية . ولذلك نتناول الموضوع من جديد بالنسبة لايرادات الحقوق الذهنية بصفة عامة . وان كان التأليف لا زال يمثل أهم صورها العملية وأكثرها انتشاراً .

تلخيص الوضع القائم :

٣ — فرض الشارع الضريبى « ضريبة أرباح المهن غير التجارية » فى الباب الثانى من الكتاب الثالث عن « الضريبة على كسب العمل » من القانون

رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على ايرادات رؤس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل .

وتنص المادة ٧٢ من هذا القانون على أنه :

ابتداء من أول يناير سنة ١٩٦٠ تفرض ضريبة سنوية سعرها كالآتى على أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن التجارية التى يمارسها الممولون بصفة مستقلة ويكون العنصر الأساسى فيها العمل .

. . . .

وتسرى هذه الضريبة على كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة أخرى .. ومع ذلك يعفى من أدائها . . . . . .

وتعتبر الفقرة الثانية من هذه المادة هى الأساس فى كل الجدل القائم ، لأنها تقضى بسريان هذه الضريبة على كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة أخرى .

٤ — وقد جعل هذا كل شراح القانون الضريبى يرون فيها ضريبة القانون العام . فاضافة كلمة « أو نشاط » قد وسعت من نطاق الخضوع لهذه الضريبة .

وبعد تعارض من أحكام المحاكم قضت محكمة النقض بتاريخ ٧ ديسمبر ١٩٦٦ وفى الطعن رقم ٤٧٢ لسنة ٣٠ قضائية بأن من « حق المؤلف أن يستغل مؤلفه بطريق مباشر أو غير مباشر ، ومن وسائل هذا الاستغلال أن يتولى طبع مؤلفه ونشره بنفسه أو بواسطة الغير بقصد تحقيق ربح مادى . ونشاط المؤلف فى نقل مؤلفه إلى الجمهور واستغلاله على هذه الصورة يخضع للضريبة على أرباح المهن غير التجارية فى معنى المادة ٧٢ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بعدد تعديلها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ وقولها : تسرى هذه الضريبة على كل « مهنة » أو « نشاط » لا يخضع لضريبة أخرى ، وهما وصفان متغايران ردد الشارع بينهما بلفظ « أو » لكى يخضع للضريبة

على المهن غير التجارية أحوال استغلال كل نشاط لا يخضع لضريبة نوعية بقصد تحقيق ربح مالى ، وان لم يتخذة صاحبه مهنة متعادة له (١) .

وقد استندت مصلحة الضرائب إلى هذا الحكم لفرض الضريبة على الايرادات التى يحققها المؤلفون ، كما اتجهت المحاكم الابتدائية والاستئنافية إلى نفس الاتجاه (٢) . ويذهب بعض شراح القانون الضريبى المصرى إلى الأخذ بذلك صراحة (٣) .

ومع ذلك فان جانبا من الفقه (٤) يرى على العكس أن ايرادات التأليف للتدريس غير خاضعة للضريبة . ويفرق الدكتور رمسيس بهنام بين التأليف للتدريس وبين التأليف عامة ، ويرى أن التأليف للتدريس لا يخضع لأية ضريبة ومن ثم لا يخضع لضريبة أرباح المهن غير التجارية . فيشترط

---

(١) مجموعة محكمة النقض ، السنة ١٧ ، العدد الرابع ، رقم ٢٥٩ .

(٢) من ذلك حكم محكمة استئناف الاسكندرية فى ١٤ يناير ١٩٦٨ ، استئناف رقم ١٥٦ لسنة ٢٢ تجارى. وقد جاء فى هذا الحكم :

« ومن حيث أنه فى حدود ذلك النص (٧٢) ونص المادة ٧٣ التالية له ، قد أصبحت الضريبة على أرباح المهن غير التجارية هى ضريبة القانون العام ، ولم تصبح قاصرة على أرباح مهنة معينة أو على أرباح المهن الحرة وحدها بل صارت شاملة لكل نشاط يزاوله الممول ولو لم يتخذه حرفة له مادام لايخضع لضريبة أخرى ولم يكن ممن يعفيهم من أداء الضريبة . ولم تعد ثمة ضرورة لتوفر شرط الانقطاع لمزاولة المهنة أو النشاط كما أنه لاضرورة لتوفر تنيى الربح عند بدء مزاولة النشاط ويكفى أن تكون هذه الغاية قد تحققت وكانت أحد الدوافع التى دعت اليه. هذا هو الرأى الذى استقر عليه القضاء وتؤثره المحكمة ... » (مشار إلى هذا الحكم فى تعليق الدكتور رمسيس بهنام ، فى أن التأليف للتدريس غير خاضع لضريبة . مجلة الحقوق ، السنة الرابعة عشرة ١٩٦٩ العددان الثالث والرابع ، ص ١٤٠) .

(٣) زين العابدين ناصر ، النظام الضريبى المصرى ، دار النهضة العربية ١٩٦٩ ، ص ٢٥٣ .

(٤) رمسيس بهنام ، فى أن التأليف للتدريس غير خاضع لضريبة ، مجلة الحقوق ، العدد المشار إليه .

لاستحقاق ضريبة المهن غير التجارية شرطان (١) ، الشرط الأول يتعلق بوعاء الضريبة . إذ يجب أن يصدق على هذا الوعاء وصف الربح ، والشرط الثانى يتعلق بصاحب النشاط المنتج للربح اذ يلزم فيه أن يمارس هذا النشاط بصفة مستقلة . وهو يرى أن كلا الشرطين متخلف فى تأليف أستاذ الجامعة لكتاب فى فرع تخصصه .

وبعد أن استعرضنا الوضع القائم من حيث موقف القضاء والفقه ومصلحة الضرائب فى شأن معاملة إيرادات المؤلفين ومدى خضوعها للضريبة ، فقد يكون من المناسب أن نستعرض بسرعة شروط الخضوع للضريبة على أرباح المهن غير التجارية حيث أن الجدل يثور بصددها .

شروط الخضوع للضريبة على أرباح المهن غير التجارية :

٥ — ينص القانون فى المادة ٧٢ المشار اليها على سريان الضريبة على أرباح المهن الحرة أو المهن غير التجارية . ولا خلاف بين الشراح فى أنه لا توجد أية تفرقة بين المهن الحرة والمهن غير التجارية . ومحاولة البحث عن أساس للتفرقة لا محل له لأن القانون يسوى فى المعاملة بينهما (٢) .

ولكن ما المقصود بالمهن الحرة والمهن غير التجارية ؟

٦ — الواقع أن تحديد هذه المهن يتحدد فى ضوء موقف الشارع الضريبى نفسه من ضريبتى الأرباح التجارية والصناعية والمهن غير التجارية معا .

---

(١) رمسيس بهنام ، المقال المشار إليه .

(٢) أنظر على سبيل المثال ، محمود رياض عطيه ، الوسيط فى تشريع الضرائب ، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ ص ٧٣٢ وما بعدها ، عاطف صدق ، التشريع الضريبى المصرى ، دار النهضة العربية الطبعة الثانية ١٩٧٠ ص ٢٠٤ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠ .

فتنص المادة ٣٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ فى شأن الأرباح التجارية والصناعية على أنه .

« اعتباراً من أول سبتمبر ١٩٣٨ تفرض ضريبة سنوية على أرباح المهن والمنشآت التجارية والصناعية أو المتعلقة بالحرف ومن بينها امتيازات ومنشآت المناجم وغيرها بغير استثناء الا ما ينص عليه القانون » .

وهذه المادة تضع القاعدة العامة فى شأن النشاط الذى يخضع ما يغله من أرباح للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . وقد أثار تفسير هذه المادة كثيراً من الصعوبة . فالمادة لم تكتف بالمهن « التجارية » وانما أضافت اليها المهن « الصناعية » مما يفيد أن الشارع يقصد معنى أوسع مما هو وارد فى القانون التجارى .

كذلك أضافت المادة إلى أنواع النشاط الخاضعة للضريبة « الحرف وامتيازات ومنشآت المناجم » وبذلك أضاف الشارع صراحة إلى جانب التجارة والصناعة ، الحرف والصناعات الاستخراجية . ويبدو من صياغة هذه المادة على هذا النحو أن الشارع يخرج من الخضوع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية « النشاط الزراعي والخدمات » (١) .

وإذا كان الاقتصاديون المحدثون لايفرقون بين أنواغ النشاطات المختلفة ، فلا توجد حدود فاصلة بين الزراعة والصناعة والتجارة والخدمات ، فكلها أعمال منتجة تؤدى إلى زيادة الاشباع ، ويتم دلك عن طريق تحويل بعض المستخدمات الى ناتج . وسواء أخذ ذلك شكل تغيير فى خصائص الشىء أم مجرد نقله من مكان الى آخر أم توزيعه ... الخ. وسواء تم ذلك عن طريق الاستعانة بقوى الطبيعة (كما فى حالة الزراعة) أم بقوى مصنوعة .. وسواء ادى ذلك إلى خروج اضافة مادية أم مجرد خدمة تزيد من المنفعة.

(١) حازم الببلاوى ، مذكرات فى القانون الضريبى المصرى ، مذكرات منشورة على الآلة الكاتبة ، الاسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص ٧٣ .

وإذا كان ذلك كله صحيحا ، فأنه ينبغي أن نتذكر أن واضعي القانون بشر يتأثرون بالأفكار السائدة فى وقتهم — بل غالباً بالأفكار السائدة فى أوقات سابقة (عندما كانوا طلابا يدرسون العلم) . ولذلك فانه ينبغي تفسير المقصود بالنشاط التجارى والصناعى الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فى ضوء هذه الحقيقة .

وقد كان الاقتصاديين القدامى يفرقون بين النشاط الزراعى (ويعتقدون أنه يخضع لقوانين خاصة فى مقدمتها قانون تناقص الغلة) ، وبين النشاط الصناعى . كذلك كانوا يميزون بين التجارة وتعتمد على التبادل وبين الصناعة وتقوم على انتاج سلع جديدة . وفى نفس الوقت يقيمون تفرقة بين الصناعات الاستخراجية والصناعات التحويلية . فالأولى تعتمد مباشرة على الطبيعة (المناجم والمحاجر) ، والثانية تقوم بتحويل المواد الأولية ويقل فيها دور الطبيعة . وبالمثل فانهم يميزون بين الانتاج والخدمات حيث يتناول الأول السلع المادية فى حين تتعلق الثانية بخـدمات غير مادية أو ملموسة . وأخيراً فكثيرا ما كان يميز بين الإنتاج الصناعى والانتاج الحرفى ، فالانتاج الحرفى يمثل شكل الانتاج السابق على الثورة الصناعية والذى لايستخدم الآلات والتقدم الفنى بشكل كبير .

وفى ضوء هذه التفرقات فانه يتضح من المادة ٣٠ المشار اليها أن الشارع قصد أن يخضع لضريبة الارباح التجارية والصناعية كل ما يتعلق بالتجارة والصناعة وسواء فى ذلك الصناعة التحويلية أو الصناعة الاستخراجية وبالمثل فان الانتاج الحرفى يدخل فى مضمون النشاط التجارى والصناعى .

وبذلك يخرج من النشاط الانتاجى الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، الاستغلال الزراعى والخدمات المتعلقة بالقدرات الخلاقة للذهن والمهارات المكتسبة والتى تعتبر لصيقة بشخص الانسان .

٧ — وفى ضوء هذا التحديد للانشطة الانتاجية الخاضعة للضريبة على الارباح التجارتة والصناعية يتحدد فى نفس الوقت النشاط الخاضع

للضريبة على المهن غير التجارية . فالمهن غير التجارية والمهن الحرة تتكون من الخدمات التى لاتعتبر أعمالا تجارية بالمعنى المستقر فى القانون التجارى . أو أعمالا حرفية بالمعنى الذى أشرنا اليه فى حدود التفرقة بين الصناعة الحديثة وبين الحرف . فهذه هى المهن الحرة والمهن غير التجارية فهى من أعمال الخدمات أساسا ويغلب عليها العمل كمستخدم والخدمة كناتج . وعادة ما يكون العمل المستخدم هو من نوع العمل الذهنى أو الفنى أو الادارى الذى يتطلب إعدادا وتدريبا أو مهارة وموهبة .

٨ — والأصل أن المهن الحرة تستخدم العمل كعنصر الانتاج الاساسى ولكن لايوجد ما يمنع من أن تستخدم معه رؤوس أموال وأدوات وآلات فالطب يستخدم الآن نسبة متزايدة من الآلات الألكترونية والهندسية وهو مع ذلك من المهن الحرة . كذلك يستخدم المحاسب والمحامى آلات كاتبة وحاسبة . ولكن ذلك لاينفى أن العمل هو العنصر الاساسى . وأهم من ذلك فان الناتج الذى تقدمه هذه المهن يكون عادة فى شكل خدمة وليس سلعة مادية ، ولو كانت هذه الخدمة متعلقة بأشياء مادية ، مثل رسوم المهندس لتصميمات وآلات . ولذلك تنص المادة ٧٢ سابق الاشارة اليها إلى أنه ينبغى فى هذه المهن « أن يكون العنصر الاساسى فيها العمل » .

٩ — وإذا كانت المهن الحرة والمهن غير التجارية تعتمد على العمل أساسا ، فان الأمر يتطلب أن تكون ممارسة المهنة وأداء هذا العمل على سبيل الاستقلال . ولذلك فان القائم بهذه المهن يتحمل مخاطر ويتكلف مصاريف فى سبيل الحصول على الايراد ، ولذلك فان الضريبة تفرض على الايراد الصافى .

١٠ — والأصل فى هذه الضريبة أنها تنصرف إلى الأرباح المتحققة من مهنة معينة . ومعنى ذلك أنه يشترط الامتهان والاحتراف . ويتطلب الأمتهان والاحتراف توافر عنصرين ، فلا بد من التعدد والتكرار من ناحية ، ولا بد من توافر فيه الكسب من ناحية أخرى . وغنى عن البيان أن مدى التعدد والتكرار اللازمين للقول بوجود الامتهان أو الاحتراف

مسألة موضوعية يفصل فيها على ضوء ظروف كل حالة . كذلك فانه لايشترط تحقق التكرار والتعدد بالفعل مادامت الظروف تؤكد أن فكرة التكرار قائمة .

والأصل أنه يجب للاحتراف أو الامتهان توافر نية الكسب من وراء مزاولة المهنة . فاذا كان الغرض هو مجرد الهواية ، فانه لايمكن القطع بأن هناك مهنة . ومع ذلك فاننا نرى عدم التشدد فى هذا الشرط كما سيتضح من مناقشتنا لمعنى عبارة « نشاط » . فمجرد التكرار مع تحقيق الربح كاف للقول بأن هناك أرباحاً خاضعة للضريبة ، ولو كان الدافع الأساسى والحقيقى هو غير ذلك ولكن أهمية نية الكسب هى انها تكشف عن الاحتراف ولو لم يتحقق التكرار والتعدد على نحو كاف .

ضريبة المهن غير التجارية ضريبة القانون العام :

١١ — لم يقتصر القانون فى المادة ٧٢ على اخضاع أرباح المهن الحرة والمهن غير التجارية للضريبة ، بل اضاف فى الفقرة الثانية حكما يقضى بسريان « هذه الضريبة على كل مهنة أو نشاط لايخضع لضريبة أخرى .. »

ونرى أن اضافة لفظ « نشاط » تقتضى التحرر عند تفسير معنى الأمتهان . فيجب أن يكون الأمر متعلقا بأيراد ناتج عن نشاط أى عن مصدر يقوم فيه العمل بالعنصر الرئيسى ، وأن يباشر هذا العمل على سبيل الاستقلال . وكل ما تضيفه كلمة « نشاط » هى التوسع وعدم التشدد فيما يتعلق بفكرتى التعدد ونيه الكسب . فاذا تعددت العمليات وتكررت وحقق الفرد من ورائها ايرادات صافية فيجب اخضاعها للضريبة ولا يمكن التنصل منها بمقولة ان نية الكسب غير متوافرة . وعلى العكس فانه يكفى ان تتوافر نية الكسب ولو لم يكن التعددقد تحقق بالفعل. ولذلك فان اضافة كلمة «نشاط» تقتضى التوسع فى معنى الايرادات الخاضعة للضريبة من حيث شروط الامتهان ، ولكنها لا تستبعد ضرورة توافر الشروط الأخرى .

١٢ — ولكن ليس معنى هذا التوسع أن كل ايراد يحققه الفرد ولو كان عارضاً يخضع للضريبة على الأرباح غير التجارية (١) . فالقانون وهو يخضع الأرباح الناجمة عن أية مهنة أو نشاط آخر للضريبة يفترض فيهم نوعاً من الاستقرار . فالمادة ٧٥ مثلا تلزم الممولين الخاضعين لهذه الضريبة بتقديم اقرارات فى مواعيد معينة ، ويترتب على الاخلال بها جزاءات مالية وجنائية (مادة٨٥) . ولا يعقل ان تفرض هذه الجزاءات على كل من يحقق ارباحاً عارضة . ولذلك فاذا كانت اضافة لفظ « أو نشاط » قد قصد به التساهل قليلا فى معنى التكرار ونية الكسب ، فليس المقصود بذلك على العكس ، اخضاع أية ايرادات عارضة يحققها الأفراد للضريبة .

مزاولة المهنة أو النشاط فى مصر :

١٣ — إذا كان لا يوجد نص مقابل للمادة ٣٣ الخاصة بضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، فان هناك اجماعاً بين الفقه على أنه يشترط أن تكون مزاولة المهنة أو النشاط فى مصر حتى تفرض الضريبة على الايرادات الصافية الناجمة عنها (٢) .

وبعد أن أوضحنا شروط سريان الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فاننا نتناول الآن تكييف الايرادات الناجمة عن التأليف وبصفة عامة عن الحقوق الذهنية .

الحقوق الذهنية :

١٤ — نتيجة لتقدم وتعقد الحياة الاقتصادية والاجتماعية ظهرت ظهرت طائفة جديدة من الحقوق التى ترد على نتاج الفكر والذهن ، وهى

(١) أنظر على سبيل المثال : محمود رياض عطيه ، المرجع السابق ص ٧٣١ ، عاطف صدقى ، المرجع السابق ص ٤٠٢ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ص ٣٥٢ .

(٢) المراجع الواردة فى الاشارة السابقة .

ما يعرف باسم الحقوق الذهنية فالمقصود بالحقوق الذهنية هو ذلك النوع من الحقوق الذى يرد على أشياء معنوية من خلق الذهن ونتاج الفكر (١) . ومن أظهر أمثلة هذه الحقوق حق المؤلف بالمعنى الواسع فى أبوة واستغلال من افكار أو نتاج للذهن .

وإذا كان الفقه قد تردد حول تكييف طبيعة هذه الحقوق ، فان المستقر هو أنها حقوق من نوع خاص وهى تجميع بين حقين مختلفين : حق معنوى يعبر عن أبوه صاحبه لخلقه ونتاجه الفكرى ، وحق مالى يعبر عن احتكاره استغلال هذا الخلق والنتاج استغلالا مالياً .

وقد تدخل الشارع المصرى لتنظيم هذه الحقوق الذهنية وحمايتها . فالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٩ يتعلق بحماية الحقوق الخاصة بالعلامات والبيانات التجارية ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٠ الخاص ببيع المحال التجارية ورهنها يتضمن أحكاماً خاصة بمقومات المحل التجارى المعنوية . والقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٩ يتعلق ببراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية ، والقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٠ يقضى بانضمام مصر إلى اتفاقية باريس الخاصة بحماية الملكية الصناعية . وأخيراً فان أهم هذه القوانين هو القانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ بشأن حماية حق المؤلف .

والذى يهمنا هنا هو الحق المالى الذى توفره الحقوق الذهنية . فهذا الحق المالى — باعتباره ذا صفة مالية محضة — يعتبر عنصراً من عناصر الذمة المالية وينتقل بالوفاة إلى الورثة . غير أن هذا الحق ليس مؤبداً وانما هو موقت ينقضى بفوات مدة معينة يحددها القانون ، بحيث لا يصبح استغلال المنصف مالياً بعد فواتها احتكاراً لأحد ، إذ يعتبر عند ذلك من التراث الفكرى العام الشائع بين الجميع (٢) .

---

(١) أنظر : حسن كيره ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، الطبعة الخامسة ١٩٧٤ ، ص ٤٨١ .

(٢) حسن كيره ، المرجع السابق .

١٥ — ونلاحظ ان الحق المالى على المصنفات الذهنية يعتبر مستقلا عن مصدره البعيد وهو النشاط الذهنى الذى أدى إلى خلق المصنف الفكرى (المؤلف مثلا) فالنشاط الفكرى أو الذهنى بمجرد أن يتبلور فى شكل مصنف ذهنى يتمخض عن حق مالى لصاحبه على هذا المصنف ، وهذا الحق المالى يعتبر عنصراً من عناصر الثروة وهو بذلك يدخل فى الذمة المالية لصاحب المصنف أو ورثته حسب الأحوال . ولذلك فان ما يغله هذا المصنف من ايرادات تعتبر ايرادات لهذا الحق المالى أو لهذا الشكل من عناصر الثروة وليست دخلا للعمل أوالنشاط الذى أدى إلى ظهور المصنف الذهنى. فالعمل هو المصدر البعيد لكل الحقوق المالية ، ولكن بمجرد أن تتبلور هذه فى شكل حقوق مالية معينة فان الايرادات التى تحققها تعتبر ايرادات لهذه الحقوق المالية .

فرأس المال هو نتيجة عمل سابق ، ولكنه يتبلور فى شكل آلة أو مصنع أو فى شكل رأس مال منقول (اسهم وسندات) . وما يغله هذا الرأسمال من ايرادات يعتبر ايرادات لهذا الشكل من أشكال الثروة وليس دخلا للعمل السابق الذى أدى إلى ظهور رأس المال ، فالعمل نشاط لحظى تتحدد نتيجته عند بذله . أما ما يترتب على ذلك من اضافة باقية وقادرة على انتاج دخول مستقبلة فانه يعتبر من قبيل الثروة أو رأس المال . وهذه الثروة أو رأس المال تولد طول حياتها — ايرادات لصاحبها .

١٦ — ونستطيع ان نقول بناء على ذلك ان الثروة القادرة على توليد ايرادات لصاحبها يمكن أن تنقسم إلى ثلاثة أنواع : هناك الثروة العقارية والثروة المنقولة وأخيراً الثروة المعنوية . فأما الثروة العقارية فهى تتكون من ملكية اللعقارات(الأراضى والمبانى وما يلحق بها من عقارات بالتخصيص) وهذه تغل لصاحبها ايراداً مقابل استخدامها ، وهذا الايراد كثيراً ما يعرف باسم الدخل العقارى . وأما الثروة المنقولة فتتكون من الحقوق المالية المنقولة التى تغل لصاحبها ايراداً ومن أهم أمثلة ذلك الأسهم والسندات والأصول

المالية على اختلاف أنواعها . وأخيراً فان الحقوق المالية المرتبطة بالحقوق الذهنية تعتبر عنصراً من عناصر الثروة وهى تغل لصاحبها — أو ورثته حسب الأحوال — ايراداً عند استخدامها شأن عناصر الثروة العقارية والمنقولة أسوة بأسوة .

الضرائب على ايرادات الثروة فى مصر :

١٧ — لا محل لاعادة تكرار المبدأ الدستورى المستقر بأنه لا ضريبة الا بقانون ، وتنص المادة ١١٩ من دستورنا الحالى على هذا المبدأ فتقضى بأن : «انشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون .

ولا يعفى أحد من أدائها الا فى الأحوال المبينة فى القانون .

ولا يجوز تكليف احد أداء غير ذلك من الضرائب والرسوم الا فى حدود القانون .

١٨ — وإذا نظرنا إلى الضرائب على الدخول النوعية فى مصر ، نجد أن الشارع الضريبى قد فرض عديداً من الضرائب على دخول الثروة وعلى العمل وعلى الدخول المشتركة بين العمل والثروة . ولكنه لا تستحق ضريبة على غير ما حدده الشارع صراحة من الدخول الخاضعة لها .

١٩ — وفيما يتعلق بدخول الثروة العقارية ، فقد فرض الشارع ضريبتى الأطيان والمبانى . فهاتان الضريبتان تفرضان على الملكية العقارية للأراضى والمبانى نظراً لما تغله هذه الملكية من ايرادات .

ومع ذلك فلا ينبغى الاعتقاد بأن كل ملكية عقارية ولو كانت تغل ايراداً ، تخضع للضريبة . فالقانون يحدد الأراضى الخاضعة للضريبة على الأطيان ، وما عداها لا يخضع للضريبة ولو حق ايرادا (١) . وكذلك فان

---

(١) أنظر على سبيل المثال : رياض عطيه ، المرجع السابق ، ص ٨٥ .

الضريبة على المبانى لا تسرى على كافة العقارات المبنية وما فى حكمها الكائنة فى جميع المدن والقرى ، بل يقتصر تطبيقها على المدن والبلاد المبينة فى الجدول المرافق للقانون (١) ومعنى ذلك ان العقارات المبنية فى خارج هذه الحدود لا تخضع للضريبة ولو كانت تغل ايراداً .

وعلى ذلك يتضح لنا أن القانون يفرض ضرائب نوعية على دخول الثروة العقارية ، ولكن هذه الضرائب لا تفرض على كل دخول الثروة العقارية أيا كانت وانما فقط فى الحدود التى تطبق فيها قوانين الضرائب على الأطيان وعلى العقارات المبنية .

٢٠ — وفيما يتعلق بدخول الثروة المنقولة ، فقد فرض الشارع ضريبتى القيم المنقولة وفوائد الديون والودائع . وهنا أيضاً نجد أن الضريبة تفرض هذه الثروة المنقولة (الأصول المالية) بالنسبة لما تغله من ايرادات .

ومع ذلك فاننا نجد هنا أيضاً أن الشارع لم يخضع للضريبة كافة ايرادات الثروة المنقولة ، وانما فقط ما حدد صراحة فى ضريبتى القيم المنقولة وفوائد الديون والودائع . ونحن نعرف ان الثروة المنقولة قد تأخذ شكل أصول مالية (اسهم وسندات) ، ولكنها قد تأخذ شكل سلع ذات قيمة (مثل المجوهرات) . وغنى عن البيان ان هذا النوع الأخير من الثروة المنقولة يحقق لصاحبه ايراداً فى شكل ارتفاع قيمتها عند البيع بعد كل فترة . وهذه الايرادات لا تخضع للضريبة — طالما ان صاحبها لم يقم بنشاط تجارى أو صناعى يخضعه للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية — ففى الحدود التى يظل التصرف فى هذه الثروة المنقولة (المجوهرات والسلع ذات القيمة مثلا) بعيداً عن العمل التجارى ، فان الايرادات المحققة تعتبر ايرادات لثروة منقولة غير خاضعة للضريبة .

---

(١) أنظر : رياض عطيه ، المرجع السابق ص ١٣٢ ، عاطف البنا ، تشريع الضرائب ، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٧ ، ص ٣٩ .

وهكذا نجد هنا أيضاً أن الشارع قد فرض ضرائب نوعية على ايرادات الثروة المنقولة ، ولكن هذه الضرائب لا تفرض على كل دخول الثروة المنقولة أيا كانت وانما فى الحدود التى تطبق فيها الضرائب على القيم المنقولة وعلى فوائد الديون والودائع .

٢١ — وفيما يتعلق بايرادات الثروة المعنوية (الحقوق المالية للحقوق الذهنية) فانه لا توجد فى مصر ضرائب نوعية خاصة تفرض عليها . ومع ذلك تفرض على دخول هذه الثروة بعض الضرائب بشكل تبعى . فتنص من القانون ١٤ لسنة ١٩٣٩ على ما يأتى :

« يكون تحديد صافى الأرباح الخاضعة للضريبة على أساس نتيجة العمليات على اختلاف أنواعها التى باشرتها الشركة أو المنشأة ، ويدخل فى ذلك ما ينتج عن بيع أى شىء من ممتلكات سواء فى اثناء قيام المنشأة أو عند انتهاء عملها . وذلك بعد خصم جميع التكاليف وعلى الأخص » .

ومن الواضح ان الشارع الضريبى يأخذ بمفهوم موسع لمعنى الأرباح الخاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . فيدخل فيه الأرباح الناجمة عن جميع العمليات على اختلاف أنواعها . ولذلك من المستقر أن ما تحصل عليه المنشأة من ايرادات نتيجة ملكيتها المعنوية (براءات الاختراع مثلا) يدخل فى الأرباح الخاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

وفى غير الأحوال المنصوص عليها صراحة فان ايرادات الثروة المعنوية لا تفرض عليها أية ضريبة نوعية لأنه لا ضريبة الا بنص قانونى .

ايرادات الحقوق الذهنية لا تخضع لضريبة أرباح المهن غير التجارية :

٢٢ — سبق أن رأينا أنه لا توجد فى مصر ضريبة نوعية تفرض على

---

(١) حازم الببلاوى ، مذكرات فى القانون الضريبى المصرى ، سابق الاشارة إليه ، ص ٨٩ .

ايرادات الثروة المعنوية (الحقوق المالية للحقوق الذهنية) — . ومع ذلك يمكن أن يثور الشك فيما إذا كانت الضريبة على أرباح المهن للبز التجارية تسرى على هذه الايرادات بقوله أن هذه الضريبة هى ضريبة القانون العام .

وقد سبق أن أشرنا إلى نص المادة ٧٢ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩. وغنى عن البيان انه إذا توافرت شروط الامتهان ، فان الفرد يخضع للضريبة طالما أن العمل هو العنصر الأساسى . وفى هذه الحالة فان ما يحققه الفرد من ايرادات عن ثروته المعنوية يمكن أن يخضع للضريبة إذا كان تابعاً للمهنة ولا يمثل العنصر الأساسى فيها .

٢٣ — ولكن السؤال يمكن أن يثور إذا لم تتوافر شروط الامتهان فهل يكفى الاستناد إلى عبارة الشارع فى الفقرة الثانية بأن الضريبة تسرى على «كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة أخرى » لتقرير سريان هذه الضريبة على ايرادات الثروة المعنوية ؟ لا نرى ذلك — فالنص يشير إلى النشاط أى دخل للعمل الانسانى . أما فى حالة ايرادات الثروة المعنوية فلا يوجد نشاط وانما ثروة وعنصر من عناصر الذمة المالية . والصلة تنقطع تماماً بين العمل الذى أدى إلى قيام الحق الذهنى ، وبين حياة هذا الحق الذهنى المستقلة وقدرته على توليد ايرادات لفترة طويلة مستقبلة . فالتأليف أو الجهد الذهنى قد يتم فى سنة معينة ، ولكن نتيجة ذلك من مصنف ذهنى تعيش لفترة طويلة بعد ذلك . وهو خلال هذه الفترة يولد ايراداً مستمراً بالرغم من توقف النشاط أو العمل بل قد يتوفى المؤلف ويستمر المنصف الذهنى كعنصر من عناصر الثروة يغل للورثة ايراداً لعدد من السنوات دون أن يمكن القول بأن هناك نشاطاً من جانبهم . فالايراد الذى يحصلون عليه انما هو مقابل حقهم فى احتكار استغلال المصنف . وسماحهم بهذا الاستغلال. فهذا دخل لمجرد السماح باستغلال المصنف . تماماً كحق أى مالك فى الحصول على ايراد مقابل السماح باستغلال ملكيته .

فيجب التفرقة بكل وضوح بين المصدر المباشر والحقيقى للايراد ،

والمصدر النهائى والبعيد . فالعمل أو النشاط هو المصدر البعيد لكافة الايرادات ، فلولا عمل الاجيال السابقة لما توافرت الثروة ولما توافر رأس المال الصناعى ، ولما توافرت الأرض الصالحة للزراعة ولما توافرت الجسور والترع .. فالعمل هو المصدر النهائى لكافة الايرادات . وهذا أمر لا شأن لنا به عند الحديث عن الضرائب . فالعبرة بالمصدر المباشر والحقيقى . فايرادات الثروة العقارية والمنقولة مصدرها الملكية لهذه الثروة بصرف النظر عما كان وراءها من عمل ونشاط سابق فى سنوات سابقة أو من أجيال سابقة . ومثل ذلك بالنسبة للملكية المعنوية ، الايراد المتحقق هو ايراد لهذه الملكية بصرف النظر عما كان وراء هذه الملكية المعنوية من عمل أو نشاط . فهنا انقطاع وانفصال كامل بين هذا المصدر البعيد وبين المصدر المباشر ، وهذا هو مناط الخضوع للضريبة .

الخلاصة :

٢٤ — نخلص من كل ما تقدم انه لا توجد فى مصر ضريبة عامة على ايرادات الثروة المعنوية (ايرادات الحقوق الذهنية) . وانه قد تفرض فى أحيان معينة ضرائب على هذه الايرادات بشكل تبعى للارباح التجارية والصناعية أو الأرباح غير التجارية . ولكن يشترط فى هذه الأحوال أن تكون بصدد مهنة تجارية أو صناعية خاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو بصدد مهنة غير تجارية خاضعة للضريبة على أرباح المهن غير التجارية . أما فى غير هذه الأحوال التبعية فان المادة ٢/٧٢ لا تكفى لفرض هذه الضريبة على ايرادات الحقوق الذهنية (بوجه خاص التأليف) إذا لم تتوافر شروط المهنة .

تحليل اقتصادى لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية فى الفترة ١٩٥٠–١٩٧٠

١ – قياس الاسهام الناتجى*

دكتور عبد التواب اليمانى
قسم الاقتصاد الزراعى – جامعة طنطا

مقدمة

تسهم الزراعة اسهاماً فعالا فى التنمية الاقتصادية باعتبارها أحد القطاعات الرئيسية فى البنيان الاقتصادى القومى . وقبل التعرض لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية تجب الاشارة إلى مفاهيم النمو والتنمية الاقتصادية وايضاح المجالات المختلفة التى يمكن أن يسهم بها القطاع الزراعى فى التنمية الاقتصادية بوجه عام .

ولقد داوم بعض الكتاب الاقتصاديين على استخدام مفهومى النمو والتنمية بمعنى واحد أو متبادل فى المناقشات الاقتصادية ، وعلى الرغم من تقبل هؤلاء لفكرة الجمع بين المفهومين فى مفهوم واحد الا أنه من الأفضل ايضاح كل مفهوم على حدة لاظهار أوجه التشابه والخلاف بينهما . فالنمو الاقتصادى فى أبسط صوره هو التوسع الطبيعى والبطىء والتلقائى فى الناتج القومى وفى ناتج الفردفى مجتمع معين بما يتضمنه من استخدام المزيد من الموارد الانتاجية وارتفاع الجدارة الانتاجية للموارد المتاحة فى هذا المجتمع . ويتم النمو الاقتصادى عادة بفضل الاستثمارات الخاصة وهو على أى حال يتسم بعدم الانتظام إذ يتعرض عادة لتقلبات اقتصادية .

* يتلو هذا البحث بحثان آخران يستهدفان قياس وتحليل الاسهام السوقى والموردى للزراعة المصرية وبذلك يكتمل بحث ومناقشة اسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية فى الفترة ١٩٥٠–١٩٧٠ .

أما التنمية الاقتصادية فهى تحقيق معدل زيادة سريع ومنتظم لفترة طويلة نسبياً فى الناتج القومى وفى الناتج الحقيقى للفرد ، وذلك من خلال تغيرات ملحوظة فى البنيان الاقتصادى القومى وفى المنظمات والمؤسسات والأساليب التكنولوجية المساهمة فى عملية التنمية (١) . ويعنى ذلك أن مفهوم التنمية الاقتصادية لا يقتصر على مجرد الزيادة فى الانتاج وزيادة الموارد أو رفع مستوى الجدارة الانتاجية لهذه الموارد بل يتعدى ذلك ليتضمن تغيرات جوهرية فى البنيان الاقتصادى القومى وفى تخصيص الموارد المتاحة بين القطاعات والوحدات الاقتصادية المختلفة . فالتنمية تحدث عادة عن طريق القطاع العام وفى نطاق خطة اقتصادية شاملة كما يلاحظ أن معدل النمو يكون منتظما سنة بعد أخرى دون ماهزات أوتقلبات اقتصادية . أو بمعنى آخر تتمثل التنمية فى وضع وتنفيذ ذلك الحجم من الاستثمارات الذى يكفى لاحداث زيادة مستمرة فى الناتج القومى تفوق معدل الزيادة فى السكان بحيث يرتفع متوسط دخل الفرد الحقيقى . ويتبين من ذلك أن لمفهوم التنمية جوانب ثلاثة هى :

١ — تحقيق زيادة مضطردة فى الناتج القومى وفى ناتج الفرد . ويقصد بالزيادة المضطردة هنا الزيادة المعقولة التى تستمر لفترة طويلة نسبياً ولايدخل فى ذلك الزيادة الدورية أو الزيادة فى الناتج الكلى فى الفترة القصيرة ،

٢ — تقترن التنمية الاقتصادية عادة بتغيرات ملحوظة فى البنيان الاقتصادى الوطنى تتمثل فى تغير الأهمية النسبية للقطاعات والوحدات الاقتصادية المكونة للاقتصاد القومى .

٣ — تقترن التنمية الاقتصادية بتغيرات ملحوظة فى العلاقات الاقتصادية الدولية ، ويعنى ذلك زيادة ارتباط الاقتصاد المحلى بالاقتصاد العالمى من خلال تدفق موارد الانتاج والسلع والخدمات النهائية من والى

---

(١) المرجع (١٠) — ص ٤ .

الاقتصاد الوطنى . وتجب الاشارة إلى أن هذه الجوانب الثلاثة لمفهوم التنمية الاقتصادية ترتبط ببعضها البعض بشدة ، فزيادة الناتج القومى وناتج الفرد تؤدى إلى تغير فى أنماط الاستهلاك والادخار وبالتالى فى هيكل الاقتصاد الوطنى . وهذه التغيرات الهيكلية تؤدى بدورها إلى زيادة الناتج القومى وناتج الفرد . وبالمثل يترتب على زيادة الناتج القومى وجود فائض يمكن تصديره للخارج فيسمح بذلك لتدفق رأس المال من والى خارج البلاد ، وهذا بدوره يؤثر فى استخدام موارد العمل فى العملية الانتاجية ويؤدى فى النهاية إلى تغيرات هيكلية تتعلق بتخصيص الموارد المتاحة بين قطاعات ووحدات الاقتصاد الوطنى .

وفى اطار هذه العلاقات المتداخلة يمكن معرفة الدور الذى تؤديه الزراعة فى التنمية الاقتصادية بوجه عام . إذ تسهم الزراعة فى التنمية الاقتصادية عن طريق مساندتها وتدعيمها للأنشطة الاقتصادية الأخرى واتاحة الفرصة أمام الاقتصاد القومى ككل لأن يسهم بصورة أفضل فى التجارة الدولية فيزداد بذلك ارتباطه بالاقتصاد العالمى . ويتأتى هذا الاسهام عندما ينمو الناتج الزراعى فيزداد بذلك الناتج القومى (الاسهام الناتجى) (٢) أو عندما تتبادل الزراعة السلع والخدمات مع القطاعات الأخرى (الاسهام السوقى) (٣) أو عندما تسهم ببعض من مواردها لاستخدامها فى القطاعات غير الزراعية (الاسهام الموردى) (٤) .

وعلى ذلك فان مدى اسهام الزراعة فى التنمية الاقتصادية يتحدد بمعدل الزيادة السنوية فى الناتج الزراعى وبحجم السلع والخدمات التى يتم تبادلها بين الزراعة والقطاعات الأخرى وبحجم الموارد التى تنتقل من القطاع الزراعى إلى القطاعات غير الزراعية فى الاقتصاد القومى .

2- Output Contribution

3- Market Contributiori.

4- Factor Contribution.

ومن هذا المنطلق يمكن معرفة دور الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية وذلك بقياس اسهامها الناتجى والسوقى والموردى وأهمية كل منها فى نمو الناتج القومى . ويستهدف هذا البحث قياس الاسهام الناتجى للزراعة المصرية ومقارنته بالاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ . كما يستهدف أيضاً مقارنة الاسهام الناتجى للقطاعين (الزراعى وغير الزراعى)(فى الفترتين ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠) . ودراسة العوامل المحددة لهذا الاسهام . ويعزى هذا التقسيم إلى ما تتسم به الفترة الثانية من طابع خاص يميزها عن الفترة الأولى ، فقد شهدت الفترة الثانية تغيرات واسعة النطاق فى كل من المنوالين التوزيعى والوظيفى فى البنيان الاقتصادى المصرى ، يضاف إلى ذلك ان الفترة الثانية اتسمت بالتركيز المستمر على تبنى السياسة التى تفضل التثمير الصناعى على نظيره فى قطاع الزراعة . والمعتقد أن لهذه التغيرات أهمية كبيرة فى تحديد الاسهام الناتجى النسبى للزراعة وغيرها من القطاعات الأخرى فى تلك الفترة .

مصادر البيانات والأسلوب البحثى

ان النمو فى الناتج القومى هو بطبيعة الحال دالة للنمو فى ناتج الزراعة والنمو فى أنتجة القطاعات الأخرى غير الزراعية . ولقياس الأسهام الناتجى لقطاع الزراعة ومقارنته بنظيره فى القطاعات غير الزراعية سوف يستخدم أسلوب الارتداد المتعدد فى تقدير معالم دوال الناتج القومى الاجمالى فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ — ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ .

ويعتقد الباحث أن الدالة اللوغاريتمية هى من أنسب الدالات التى يمكن استخدامها فى هذا المجال . ويرجع ذلك إلى عدة عوامل أهمها :

١ — ان دالة الناتج القومى الاجمالى هى دالة متزايدة (٥) ، بمعنى

5- Monotonic Increasing Function.

ازدياد قيمتها بازدياد قيم المتغيرات المستقلة فيها دون أن تصل إلى نهاية عظمى وهذه من أهم صفات الدالة اللوغاريتمية .

٢ ـ ان التقديرات (٦) التى يتم الحصول عليها مباشرة من الدالة اللوغاريتمية هى المرونات المتوسطة للعوامل المستقلة فى الدالة بالنسبة للمتغير التابع فيها . ولا شك ان طبيعة البيانات المتاحة لا تسمح بأكثر من ذلك .
٣ ـ انخفاض عدد الملاحظات الأمر الذى يزيد من الكفاءة النسبية للدالة اللوغاريتمية عند مقارنتها بأية دالة انحنائية أخرى ، ويعزى ذلك إلى ازدياد درجات الحرية بعد تقدير المعالم فى الدالة اللوغاريتمية عنه فى أية دالة انحنائية أخرى .

وقد استند التقدير الاحصائى للدالة اللوغاريتمية إلى تقديرات الدخل المحلى الاجمالى والدخل الزراعى وبيانات الدخول فى القطاعات غير الزراعية مثبتة على أساس أسعار ١٩٥٣ ـ ١٩٥٤ فى الفترة من ١٩٥٠ ـ ١٩٧٠ (جدول ١) .

والمعتقد ان الاسهام الناتجى النسبى لقطاع الزراعة من جهة وللقطاعات غير الزراعية من جهة أخرى يتحدد بنسبتين اثنتين هما :

١ ـ نسبة معدل النمو السنوى فى الناتج الزراعى إلى نظيره فى ناتج القطاعات غير الزراعية . إذ يتوقع انه كلما قلت هذه النسبة كلما انخفض الاسهام الناتجى للزراعة عند مقارنته بالاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية

٢ ـ نسبة ناتج الزراعة إلى ناتج القطاعات غير الزراعية . ويتوقع أيضاً انه كلما انخفضت هذه النسبة كلما انخفض الاسهام الناتجى للزراعة . ولذلك فانه يلزم تقديرهاتين النسبتين فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ ـ ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ ـ ١٩٦٠ ، ١٩٦١ ـ ١٩٦٠ ، وتحديد تأثيرها على الاسهام الناتجى النسبى للقطاعين فى الفترات الثلاث .

---

6 - Estimates

جدول (١) : تقديرات الدخل المحلى الاجمالى مثبتة على أساس أسعار ١٩٥٤ (بملايين الجنيهات)

السنة	الدخل المحلى الاجمالى	الدخل الزراعى	الدخل غير الزراعى
١٩٥٠	٧٥٠,٤	٣٠٢,٩	٤٤٧,٥
١٩٥١	٨٢٩,٧	٣٠٣,٩	٥٢٥,٨
١٩٥٢	٧٢٥,٦	٣٣٤,٤	٣٩١,٢
١٩٥٣	٨٣٠,١	٣١٤,٧	٥١٥,٤
١٩٥٤	٨٨٢,٥	٣١٢,٠	٥٧٠,٥
١٩٥٥	٩٢٨,٠	٣٢١,٤	٦٠٦,٦
١٩٥٦	٩٥٢,٠	٣٣٣,٢	٦١٨,٨
١٩٥٧	٩٨٨,٨	٣٤٢,٢	٦٤٦,٦
١٩٥٨	١١٠٠,٤	٣٦٦,٩	٧٣٣,٥
١٩٥٩	١٢٠٩,٩	٣٨٣,٤	٨٢٦,٥
١٩٦٠	١١٥٦,٥	٣٦٤,٥	٧٩٢,٠
متوسط ١٩٥٠ — ١٩٦٠	٩٤١,٣	٣٣٤,٥	٦٠٦,٧
١٩٦١	١٢٢٧,٢	٣٦٢,٤	٨٦٤,٨
١٩٦٢	١٢٦٩,٩	٣٣٥,٧	٩٣٤,٢
١٩٦٣	١٣٨٣,٠	٣٨٣,٨	٩٩٩,٢
١٩٦٤	١٥٠٢,٧	٤٠٧,٦	١٠٩٥,١
١٩٦٥	١٥٨٥,٩	٤٢٩,٣	١١٥٦,٦
١٩٦٦	١٨١٨,٦	٥٣٠,٢	١٢٨٨,٤
١٩٦٧	١٨٦٢,٩	٥١٩,١	١٣٤٣,٨
١٩٦٨	١٨٤٣,٨	٥٣٥,٧	١٣٠٨,١
١٩٦٩	١٩٥٠,٨	٥٤١,٤	١٤٠٩,٤
١٩٧٠	٢٠٨٠,٩	٥٧٦,٧	١٥٠٤,٢
متوسط ١٩٦١ — ١٩٧٠	١٦٥٢,٥	٤٦٢,٢	١١٩٠,٤
متوسط ١٩٥٠ — ١٩٧٠	١٢٨٠,٠٠	٣٩٥,٣٠	٨٨٤,٧

المصدر : جمعت واحتسبت من : البنك الأهلى المصرى — النشرة الاقتصادية — الادارة العامة للبحوث والاحصائيات — المجلد ٢١ — العدد الثانى ١٩٦٨ ، المجلد ٢٣ — العدد الاول ١٩٧٠ ، المجلد ٢٤ — العدد الثالث ، المجلد ٢٥ — العددان الأول والثانى — القاهرة ١٩٧٢ .

ولتقدير النسبة الأولى قدرت الدوال الاستقامية للنمو فى كل من الدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى الفترات الثلاث . كما قدرت النسبة الثانية بقسمة متوسط الدخل الزراعى على متوسط الدخل غير الزراعى فى كل فترة .

ولمعرفة التغير الذى طرأ على الاسهام النانجى للزراعة وغيرها من القطاعات الأخرى تم تقدير معالم الدالة اللوغاريتمية للدخل المحلى الاجمالى فى الفترتين ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ .

نتائج البحث

١ — باحتساب معادلة الارتداد اللوغاريتمية للدخل المحلى الاجمالى كدالة للدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى كل من الفترات الثلاث تبين أن :

لو صهـ = ١,٧٧٥٢ + ٠,٣٦٥٤ لو س١هـ + ٠,٦٤٨٤ لو س٢هـ (١)

(٢٠,٤٩٢٣) (٦٩,١٥٨٩)

حيث صهـ = الدخل المحلى الاجمالى فى السنة هـ

س١هـ = الدخل الزراعى فى السنة هـ

س٢هـ = الدخول غير الزراعية فى السنة هـ

هـ = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، .... ، ١٩٧٠

لو صهـ = ١,٤٢٠٢ + ٤٥٣٦, لو س١هـ + ٠,٦٠٢٧ لو س٢هـ (٢)

(٢٨,٧٢٧٣) (١١٠,٣٤٠١)

حيث صهـ = الدخل المحلى الاجمالى فى السنة هـ

س١هـ = الدخل الزراعى فى السنة هـ

س٢هـ = الدخول غير الزراعية فى السنة هـ

هـ = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ٠٠٠٠٠ ، ١٩٦٠

لو ص$_{هـ}$ = ١,٨٢٢١ + ٠,٢٨٠٩ لوس$_{١هـ}$ + ٠,٧١٨٢ لو س$_{٢}$(٣٨) ،
(٥٣,٦١٠١)   (٢٢,٠٣٩٢)

حيث ص$_{هـ}$ = الدخل المحلى الاجمالى فى السنة هـ
س$_{١هـ}$ = الدخل الزراعى فى السنة هـ
س$_{٢هـ}$ = الدخول غير الزراعية فى السنة هـ
هـ = ١٩٦١ ، ١٩٦٢ ، ٠٠٠٠ ، ١٩٧٠

ويتضح من المعادلات الثلاث السابقة وجود علاقة مباشرة معنوية احصائيا على مستوى ٠١,٠ (حيث تشير الأرقام بين القوسين إلى قيمة ت) بين معدل النمو السنوى فى الدخل الزراعى ومعدل النمو السنوى فى الدخل المحلى الاجمالى .

(٢) باحتساب معادلة الاتجاه العام لكل من الدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ تبين أن :

ص$_{زهـ}$ = ٢٥٠,٩٥٦٢ + ١٣,١١٢٦ س$_{هـ}$ (٤)
(٩,٣١٤٩)

ر^{٢} = ٠,٨٢٠٣

حيث ص$_{زهـ}$ = الدخل الزراعى فى السنة هـ
س$_{هـ}$ = الزمن
هـ = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ٠٠٠ ، ١٩٧٠

ص$_{غهـ}$ = ٢٨٣,٠٥٤٧ + ٥٤,٦٢٨ س$_{هـ}$ (٥)
(٢٣,٢٢٦١)

ر^{٢} = ٠,٩٦٥٩

حيث ص$_{غهـ}$ = الدخول غير الزراعية فى السنة هـ
س$_{هـ}$ = الزمن
هـ = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ٠٠٠ ، ١٩٧٠

وتبين من المعادلتين (٤) ، (٥) أن كل من الدخل الزراعي والدخول غير الزراعية تأخذ اتجاها صعودياً معنوى احصائيا على مستوى ٠١, (حيث تشير الأرقام بين القوسين إلى قيمة ت) .

(٣) قدر متوسط الدخل الزراعي فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ بنحو ٣٩٥ مليون جنيه بينما قدر متوسط الدخل غير الزراعي فى نفس الفترة بقرابة ٨٨٥ مليون جنيه (جدول ١) ويعنى ذلك أن نسبة الدخول غير الزراعية إلى الدخل الزراعي تبلغ فى المتوسط نحو ٢,٢ أى ما يعادل الضعف تقريباً فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ .

مناقشة وتحليل النتائج

<u>الاسهام الناتجى للقطاع الزراعي والقطاعات غير الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ .</u>

(١) تؤكد التقديرات المتحصل عليها فى المعادلة (١) العلاقة المباشرة القوية والمعنوية احصائياً بين معدل النمو السنوى فى الدخل الزراعي ومعدل النمو السنوى فى الدخل المحلى الاجمالى . فقد قدرت مرونة دالة الدخل المحلى الاجمالى بالنسبة للدخل الزراعي بنحو ٠,٣٦ ، أى أنه بازدياد الدخل الزراعي بمعدل ١٪ سنوياً يزداد الدخل المحلى الأجمالى تبعاً لذلك فى المتوسط بنحو ٣٦, ٪ فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ . وقدر متوسط الدخل المحلى الاجمالى السنوى فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ بنحو ١٢٨٠ مليون جنيه بينما قدر متوسط الدخل الزراعي السنوى فى نفس الفترة بحوالى ٣٩٥م مليون جنيه (جدول ١) . أى أن زيادة الدخل الزراعي السنوى فى المتوسط بمقدار ٣,٩٥ مليون جنيه (٣٩٢×٠,٠١) يتبعا زيادة مقابلة فى الدخل المحلى الاجمالى السنوى بمقدار ٤,٦١ مليون جنيه (١٢٨٠×٠,٠٠٣٦) . ويعنى ذلك أنه بازدياد الدخل الزراعي السنوى فى المتوسط بمقدار مليون جنيه يزداد الدخل المحلى الاجمالى السنوى فى المتوسط – وبفعل تأثير المضاعف (٧) – بمقدار ١,٢ مليون جنيه (٤,٦١ × ٣,٩٢).

7 - F. Multiplier Effect

ويعزى تأثير المضاعف لزيادة الدخل الزراعى على الدخل القومى إلى أن نمو الدخل الزراعى يزيد من حجم الاسهام السوقى والموردى للزراعة فيساعد بذلك على تدعيم ومساندة الأنشطة الاقتصادية الأخرى . فغيمايتعلق بازدياد الاسهام السوقى فان ازدياد الناتج الزراعى يؤدى إلىازدياد مقابل فى الجزء من هذا الناتج الذى يتم تداوله فى القطاعات غير الزراعية المحلية أو الاقتصاد العالمى . فضلا عن ذلك فان التوسع فى الناتج الزراعى وزيادة الانتاجية الزراعية سيزيد بلا شك من حجم الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية الشمولية من خلال زيادة القوة الشرائيةللسكانالزراعين وبالتالى اتساع الطاقة السوقية للقطاع الزراعى نفسه .

أما فيما يتعلق بازدياد الاسهام الموردى للزراعة المصرية فان ازدياد الناتج الزراعى والانتاجية الزراعية يتيح الفرصة لانتقال الموارد الزراعية (العمل ورأس المال) لاستخدامها فى القطاعات غير الزراعية . فزيادة الانتاجية الزراعية عن طريق التقدم التكنولوجى يترتبعليه توفير موارد العمل والمواد الخام وانتقالها إلى القطاعات غير الزراعية فتدعم بذلك نشاطها وبالتالى اسهامها فى التنمية الاقتصادية. يضاف إلى ذلك أن نمو الناتج الزراعى يسهم فى تكوين رأس المال سواء فى الزراعة نفسها أو فى غيرها من القطاعات الأخرى فبازدياد الناتج الزراعى تتحسن شروط المبادلة لصالح القطاعات غير الزراعية مما يخلق مناخاً مناسباً للاستثمار فى تلك القطاعات ولتدفق المدخرات الزراعية اليها ، كما يساعد على تكوين رأس المال مباشرة فى الزراعة مما يقلل من اعتمادها على القطاعات الأخرى فى توفير رأس المال

اللازم للتنمية الاقتصادية .

(٢) تشير التقديرات المتحصل عليها فى المعادلة (١) إلى اختلاف مدى الاسهام الناتجى للزراعة بالمقارنة بنظيره فى القطاعات غير الزراعية . فاذا اعتبرت مرونتى الدالة فى المعادلة(١) كمقياس للإسهام الناتجى للقطاع الزراعى

والقطاعات غير الزراعية فيمكن القول بأن الاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية يبلغ تقريباً ضعف الاسهام الناتجى للقطاع الزراعى فى الفترة ١٩٥٠- ١٩٧٠ . حيث قدرت مرونة الدالة بالنسبة للدخول غير الزراعية فى المعادلة (١) بنحو ٠,٦٥ بينما بلغت مرونة الدالة بالنسبة للدخل الزراعى حوالى ٠,٣٦ أى أنه بازدياد الدخول غير الزراعية بمعدل ١٪ سنوياً يزداد الدخل المحلى الاجمالى السنوى فى المتوسط بمعدل ٠,٦٤٪ ، بينما يزداد هذا الدخل بمعدل ٠,٣٦٪ فقط بزيادة الدخل الزراعى السنوى بمعدل ١٪ فى الفترة موضع الاعتبار.

ويتحدد الاسهام الناتجى النسبى للقطاعين (الزراعى وغير الزراعى) بمعدل النمو السنوى النسبى فى ناتجهما وبالأهمية النسبية للدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى الدخل القومى . وفيما يتعلق بمعدل النمو السنوى فى القطاعين يتبين من المعادلة (٤) أن الدخل الزراعى ازداد سنوياً بمقدار ١٣,١٢ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ .

وحيث أن متوسط الدخل الزراعى فى نفس الفترة يقدر بحوالى ٣٩٥ مليون جنيه ، فان المتوسط السنوى لمعدل النمو فى الدخل الزراعى فى تلك الفترة يبلغ نحو ٣,٣٪ . ويتبين من المعادلة (٥) أن الدخول غير الزراعية ازدادت سنوياً بمقدار ٥٤,٦٩ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ . وحيث أن متوسط الدخل غير الزراعى فى نفس الفترة يقدر بقرابة ٨٨٥ مليون جنيه (جدول ١) ، فان المتوسط السنوى لمعدل النمو فى الدخل غير الزراعى فى تلك الفترة يبلغ نحو ٦,٤٪ . ويعنى ذلك أن معدل النمو السنوى فى الدخل غير الزراعى يعادل تقريباً ضعف نظيره فى الدخل الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ . وكما سبق الذكر إذا اعتبرت مرونتى الدالة فى المعادلة (١) كمقياس للاسهام الناتجى فيمكن القول بأن الاسهام الناتجى النسبى للقطاعين قد جاء متناسباً مع نسبة معدلى النمو السنوى فى دخليهما خلال الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ .

والجدير بالذكر أن الاسهام الناتجي للقطاعين قد جاء متناسباً أيضاً مع نسبة دخلهما . حيث قدرت متوسط نسبة الدخل غير الزراعي إلى الدخل الزراعي في الفترة ١٩٥٠ ــ ١٩٧٠ بنحو ٢,٢ أى ما يعادل الضعف تقريباً ، وهى نفس نسبة الاسهام الناتجي للقطاعات غير الزراعية إلى نظيره فى القطاع الزراعي فى تلك الفترة .مما تقدم يتبين أن العلاقة مباشر وتناسبية بين الاسهام الناتجي النسبي للقطاع الزراعي والقطاعات غير الزراعية وبين كل من متوسط نسبة الدخل الزراعي السنوى إلى الدخل غير الزراعي السنوى ونسبة متوسط معدل النمو السنوى فى الدخل الزراعي إلى نظيره فى الدخل غير الزراعي فى الفترة ١٩٥٠ ــ ١٩٧٠ .

الاسهام الناتجي للقطاع الزراعي والقطاعات غير الزراعية فى الفترتين ١٩٥٠ ــ ١٩٦٠ ، ١٩٦١ــ ١٩٧٠ :

شهدت الفترة ١٩٦١ــ١٩٧٠ كما سبق القول تغيرات واسعة النطاق فيما يتعلق بكل من حجم الناتج القومى وتوزيعه بين مختلف قطاعات الاقتصاد القومى مما يجعلها فترة ذات طابع مميز عن الفترة الثانية ١٩٥٠ ــ ١٩٦٠ ، فقد تم خلالها تنفيذ العديد من برامج الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والخطط السنوية الخمس التى تلتها ، وازداد خلالها أيضاً الانفاق التثميرى بنحو ٣,٣ مليون جنيه . فضلا عن ذلك اتسمت هذه الفترة بالتركيز المستمر على تبنى السياسة الاقتصادية التى تفضل التثمير الصناعى على مثيله الزراعي .وبتوزيع المبلغ المخصص للخطة الخمسية الأولى على مختلف قطاعات الاقتصاد القومى وهو نحو ١,٦ بليون جنيه(جدول٢) يبدو واضحاً أن قطاع الصناعة والتعدين يحتل المرتبة الأولى من حيث أفضليته كمجال للاستثمار حيث خصص له نحو ٥٨٠ مليون جنيه، كما احتل قطاع الخدمات الرئيسية المرتبة الثانية إذ يبلغ نصيبه حوالى ٤٩٥ مليون جنيه. أما القطاع الزراعي فيجيء فى المرتبة الثالثة حيث خصص له نحو ٣٩٢ مليون جنيه فقط .وقد سار الاستثمار على هذا النحو تقريباً فى الخطط السنوية الخمس التالية (١٩٦٦ ــ ١٩٧٠) حيث بلغ اجمالى الاستثمارات فى الاقتصاد القومى خلال تلك السنوات الخمس قرابة

جدول (٢) : استثمارات الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية موزعة على مختلف قطاعات البنيان الاقتصادى القومى (بملايين الجنيهات) .

قطاعات البنيان الاقتصادى القومى	١٩٦٠ – ١٩٦٥
اجمالى القطاع الزراعى(١)	٣٩٢,٠
القطاعين الصناعى والتعدينى (٢)	٥٧٨,٧
اجمالى قطاعات الخامات الرئيسية(٣)	٤٩٥,٢
خدمات أخرى(٤)	١١١,٠
اجمــــالى	١٥٧٦,٩

(١) ويشمل الزراعة والرى والصرف والسد العالى .

(٢) ويشمل التعدين والصناعات المعدنية والمكانيكية والكيماوية والاستهلاكية والقوى المحركة وصناعات أخرى .

(٣) ويشمل النقل والمواصلات والاسكان والمرافق العامة .

المصدر : جمعت واحتسبت من البيانات الواردة بالخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية – وزارة التخطيط القومى – المطبعة الأميرية القاهرة ١٩٦٠ . ص١٥ .

كما جاء فى : محمود شريف (دكتور) وعثمان الخولى (دكتور) – الزراعة العربية المصرية (دار المطبوعات الحديثة – الاسكندرية١٩٦٨ ص ٤٥٧) .

جدول (٢) : الاستثمارات السنوية فى الفترة ١٩٦٦/٦٥ — ١٩٧٠/٦٩
موزعة على مختلف قطاعات البنيان الاقتصادى القومى (بملايين الجنيهات)

قطاعات البنيان الاقتصادى القومى	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩	الاجمالى العام
اجمالى القطاع الزراعى(١)	٨٢,٣	٨٢,٢	٦٢,٥	٦٧,٦	٦١,٣	٣٥٥,٩
اجمالى القطاعات السلعية غير الزراعية(٢)	١٦٨,٥	١٧١,٦	١٣٩,٧	١٣٥,٦	١٥٣,٨	٧٦٩,٢
اجمالى قطاعات الخدمات(٣)	١٣٣,٠	١١٢,٠	٩٥,٨	١٤٠,٣	١٤٠,٤	٦٢١,٥
الاجمالى العـــام	٣٨٣,٨	٣٦٥,٨	٢٩٨,٠	٣٤٣,٥	٣٥٥,٥	١٧٤٦,٦

(١) ويشمل الزراعة والرى والصرف والسد العالى .

(٢) ويشمل الصناعة والكهرباء والتشييد .

(٣) ويشمل النقل والمواصلات وقناة السويس والتجارةوالمال والمبانىالسكنية والمرافقالعامة وخدماتأخرى

المصدر : جمعت واحتسبت من : الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء — الكتاب السنوى للأحصاءات العامة لجمهورية مصر العربية ١٩٥٢ — ١٩٧١ — القاهرة يوليو ١٩٧٢ ، ص ٢٣٢ .

١,٧ بليون جنيه (جدول ٣) ، ويجيء القطاع الزراعى أيضاً فى المرتبة الثالثة من حيث أفضليته كمجال للاستثمار يسبقه أيضاً كل من القطاعات السلعية غير الزراعية وقطاعات الخدمات الرئيسية . فبينما يبلغ نصيب القطاعات السلعية غير الزراعية نحو ٧٦٩ مليون جنيه من اجمالى الاستثمارات فان نصيب قطاعات الخدمات الرئيسية يبلغ حوالى ٦٢١ مليون جنيه فى حين لا يتجاوز نصيب قطاع الزراعة ٣٥٦ مليون جنيه فى السنوات الخمس ١٩٦٦ — ١٩٧٠ .

وقد صحب هذه التغيرات فى النمط التثميرى تغيرات مقابلة فى كل من من حجم الدخل والدخل المحلى الاجمالى وتوزيع هذا الدخل بين قطاعات الاقتصاد القومى . وكما قيل قبلافانمن أهم ملامح هذه المتغيرات هو الانخفاض المستمر فى الأهمية النسبية للزراعة فى الاقتصاد القومى ، حيث قدر متوسط الدخل الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٦٠ بنحو ٣٣٤مليون جنيه أى مايعادل ٥٥٪ من متوسط الدخل غير الزراعى والبالغ قرابة ٥٥٪ فى تلك الفترة حوالى ٦٠٧ مليون جنيه ، بينما بلغ متوسط الدخل الزراعى فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ نحو ٤٦٢ مليون جنيه أى ما يعادل ٣٨٪ من متوسط الدخل غير الزراعى والبالغ قدره فى تلك الفترة حوالى ١١٩٠مليون جنيه (جدول ١)

ولمعرفة أهمية هذه التغيرات فى النمط التثميرى وما صاحبها من تغيرات مقابلة فى الأهمية النسبية للقطاعات المختلفة على الاسهام الناتجى لكل من قطاع الزراعة والقطاعات غير الزراعية قد تم بالفعل احتساب معادلة الارتداد اللوغاريتمية للدخل المحلى الاجمالى كدالة للدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى كل من الفترتين (المعادلة ٢ ، ٣) . ويتبين من التقديرات المتحصل عليها فى المعادلتين (٢) ، (٣) أن الاسهام الناتجى للزراعة قد انخفض فى الفترة الثانية عنه فى الفترة حيث انخفضت مرونة الدخل الاجمالى بالنسبة للدخل الزراعى من حوالى ٠,٤٥ فى الفترة الأولى إلى نحو ٠,٢٨ فى الفترة الثانية . وقد قابل ذلك زيادة فى الاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية ، حيث ازدادت مرونة الدخل الاجمالى بالنسبة للدخل غير الزراعى من نحو ٠,٦٠ فى الفترة الأولى إلى حوالى ٠,٧٢ فى الفترة الثانية . وكما قيل قبلافانمن المرجح أن يكون

هذا التناقص فى الاسهام الناتجى النسبى للزراعة راجعاً إلى تضاؤل نصيبها من الدخل القومى فى الفترة موضع البحث .

موجز ومآل

تسهم الزراعة المصرية مساهمة فعالة فى تنمية الاقتصاد القومى وفى تدعيم بنياناته الانتاجية والاستهلاكية . حيث تقدم الزراعة الاسهام الناتجى عن طريق نمو الناتج الزراعى فيزداد بذلك الناتج القومى والاسهام السوقى من خلال تبادلها السلع والخدمات مع القطاعات غير الزراعية ، ويجىء الاسهام الموردى للزراعة نتيجة لانتقال بعض مواردها لاستخدامها فى القطاعات الأخرى وفى كل من مجالات الاسهام الثلاث تساعد الزراعة على تنشيط وتدعيم مختلف أنواع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية فى الاقتصاد القومى .

وقد ظل الاهتمام مركزاً فى هذا البحث على قياس الاسهام الناتجى لقطاع الزراعة وغيره من القطاعات الأخرى ودراسة العوامل المحددة لهذا الاسهام . وقد استخدم أسلوب الارتداد المتعدد فى تقدير معالم الدالة اللوغاريتمية للدخل المحلى الاجمالى فى قياس الاسهام الناتجى للقطاعين (الزراعى وغير الزراعى) فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ — ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ واستند التقدير الاحصائى لهذه الدوال إلى تقديرات الدخل المحلى الاجمالى مثبتة على أساس أسعار ١٩٥٤ فى الفترات الثلاث . وتشير التقديرات المتحصل عليها إلى أن نمو الناتج الزراعى بمقدار مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ —١٩٧٠ قد صحبه زيادة فى الدخل المحلى الاجمالى بمقدار ١,٢ مليون جنيه بفعل تأثير المضاعف .

وتشير هذه التقديرات أيضاً إلى أن معدل الاسهام الناتجى النسبى للزراعة فى الفترة ١٩٦١ —١٩٧٠ كان أقل من نظيره فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٦٠ وذلك بسبب تناقص المركز النسبى للناتج الزراعى فى الناتج القومى وبسبب التركيز المستمر على التميز فى القطاعات غير الزراعية فى الفترة الثانية .

ومن الاستعراض السابق للأسهام الناتجى للزراعة المصرية نخلص إلى ما يلى :

١ — أن الزراعة المصرية لا زالت تتحمل العبء الأكبر ومن خلال الاسهام الناتجى فى التنمية الاقتصادية وذلك على الرغم من انخفاض مركزها النسبي فى الاقتصاد القومى فىالسنوات الأخيرة ٢٠—أن حجم الاسهامالناتجى للزراعة المصرية فى المستقبل سيتحدد بمعدل النمو السنوى المحقق فى الناتج الزراعى ، وهذا بدوره يتوقف على حجم الاستثمارات الزراعية وعلى الجهود التى ستبذل فى سبيل تطوير أساليب الانتاج الزراعى ورفع الكفاية الانتاجية للموارد الزراعية المتاحة . ٣ — أن تأثير المضاعف لزيادة الناتج الزراعى على الناتج القومى يتحدد بما تسهم به هذه الزيادة فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى من جهة وباسهام هذه الأنشطة فى تنشيط ومساندة النشاط الزراعى من جهة أخرى . ٤ — أنه عند وضع خطة للتنمية الاقتصادية يتعين اختيار البرامج التى تكفلاستمرار اسهامالزراعة فى نمو الناتج القومى وذلكعن طريق زيادة معدلات النمو فى الناتج الزراعى والوصول بالكفاية-الانتاجية الزراعية إلى الحدود القصوى لمعظمة الناتج المحلى من الزراعة . ٥ — أن الاسهام الناتجى هوأحد مجالات ثلاث تسهم بها الزراعة فى التنمية الاقتصادية وقد تركز الاهتمام فى هذا البحث على قياس الاسهام الناتجى ، ولايكتمل تحليل اسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية إلا بقياس مجالى الاسهام الآخرين وهما الاسهام السوقى والاسهام الموردى وهذا ما سيكون موضع اهتمام الباحث فى البحثين القادمين .

المراجع

مراجع باللغة العربية

١ — الجهاز المركزى للتعبئة العامة والأحصاء — الكتاب السنوى للاحصاءات العامة لجمهورية مصرالعربية ١٩٥٢ — ١٩٧١ — يوليو١٩٧٣ — مطبعة نهضة مصر — القاهرة ١٩٧٣ .

٢ — الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء — المؤشرات الاحصائية للجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٢ — ١٩٦٤ القاهرة .

٣ — البنك الأهلى المصرى — النشرة الاقتصادية — الادارة العامة للبحوث والاحصاءات — القاهرة . اعداد مختلفة .

٤ — زكى محمود شبانه (دكتور) — أثر الزراعة فى النهضة الاقتصادية القومية . المؤتمر الزراعى الرابع — جمعية خريجى المعاهد الزراعية — القاهرة ١٩٦٤ . ص ٣٩ .

٥ — عبد التواب اليمانى (دكتور) — محاضرات فى الاقتصادالزراعى — (استنسل) — قسم الاقتصاد الزراعى كلية الزراعة — كفر الشيخ — ١٩٧٤

٦ — محمود أحمد الشافعى — أهمية الزراعة فى تنمية الاقتصاد القومى — المؤتمر الزراعى الرابع — جمعية خريجى المعاهد الزراعية — القاهرة ١٩٦٤

٧ — محمود محمد شريف (دكتور) وعثمان الخولى (دكتور) — الزراعة العربية المصرية — دار المطبوعات الحديثة — الاسكندرية ١٩٦٨

مراجع باللغة الاجنبية

8. **Heady Earl O, Dillon, J.,** *Agricultural Production Functions* Iowa State Univ., Ames, U.S.A., 1965.

9. **Johnston,** J., *Econometric Methods,* Mc Graw Hill Book Co., Inc. New York, U.S.A., 1963.

10. **Kendleberger,** C.P. *Economic Development*. (Second. Edition) Mc Graw Hill Book Company, Inc., New Yorlk, 1965.

11. **Kuznets, Simon,** „Growth and Contribution of Agriculture : Notes on Measurements", *Internatienal Jornal of Agraian Affairs*, Vol. 3, pp. 59—75.

تحليل اقتصادى لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية فى الفترة ١٩٥٠ـ١٩٧٠

٢ ـ الاسهام السوقى

دكتور عبد التواب اليمانى
قسم الاقتصاد الزراعى – جامعة طنطا

مقدمة

ساهمت الزراعة المصرية مساهمة فعالة فى التنمية الاقتصادية عن طريق مساندتها وتدعيمها للأنشطة الاقتصادية الأخرى واتاحة الفرصة للاقتصاد القومى ككل لأن يسهم بصورة أفضل فى التجارة الدولية فيزداد بذلك ارتباطه بالاقتصاد العالمى . ويجىء هذا الاسهام بنمو الناتج الزراعى فيزداد بذلك الناتج القومى (الاسهام الناتجى) وبتبادل الزراعة السلع والخدمات مع القطاعات الأخرى (الاسهام السوقى) وبتقديم جزء من مواردها لاستخدامها فى الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية فتسهم بذلك فى تطويرها وتنميتها . وقد تركز الاهتمام فى البحث السابق على قياس الاسهام الناتجى ويستهدف هذا البحث قياس وتحليل الاسهام السوقى للزراعة المصرية وأهميته فى تنمية الاقتصاد القومى فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ . كما يستهدف أيضاً مقارنة الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى الفترتين ١٩٥٠ – ١٩٦٠ ، ١٩٦١ – ١٩٧٠ وذلك بقصد معرفة التغير الذى يكون قد طرأ على هذا الاسهام نتيجة للتغيرات التى شهدتها الفترة الثانية فى كل من المنوالين التوزيعى والوظيفى فى البنيان الاقتصادى المصرى يضاف إلى ذلك أن الفترة الثانية أتسمت بالتركيز المستمر على تبنى السياسة التى تفضل التثمير الصناعى

عن نظيره الزراعى . ويعتقد الباحث – كما قيل قبلا – ان لهذه التغيرات أهمية كبيرة فى تحديد مدى الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى الفترة الثانية

ويتأتى الاسهام السوقى للزراعة عموماً عن طريقين هما :

١ – تبادل السلع والخدمات مع القطاعات غير الزراعية فى الاقتصاد القومى . ويتمثل ذلك فى شراء الزراعة لموارد الانتاج التى تنتجها القطاعات أو الوحدات الاقتصادية غير الزراعية (وهذا ما سنطلق عليه لفظ الاسهام السوقى الموردى)، وفى بيع الزراعة لفائض انتاجها من مختلف السلع الغذائية والمواد الخام الزراعية للقطاعات غير الزراعية (الاسهام السوقى الناتجى) . وفى كلتا الحالتين تسهم الزراعة فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية وهذا بدوره سينعكس على كفاءة قطاع الزراعة وعلى اسهامه فى التنمية الاقتصادية .

٢ – تقديم الزراعة لجزء من فائض انتاجها فى الأسواق العالمية ليتم تبادله بسلع وخدمات تنتجها الاقتصاديات العالمية . وفى هذا المجال تسهم الزراعة فى التنمية الاقتصادية عن طريق تمويل الواردات الاستهلاكية والاستثمارية ومستلزمات الانتاج الزراعى والصناعى كليهما ، كما تزيد أيضاً من توثيق صلة الاقتصاد الوطنى بالاقتصاد العالمى . وبازدياد حجم الاسهام السوقى للزراعة فى المجالات المذكورة يزداد النشاط التجارى فى قطاع الزراعة كما يزداد ارتباط العملية الانتاجية الزراعية بقوى السوق مما ينعكس بالتالى على كفاءة القطاع الزراعى نفسه وعلى دوره فى التنمية الاقتصادية القومية .

الاسهام السوقى الموردى

لقياس الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية تم احتساب القيمة السنوية لمستلزمات الانتاج الزراعى التى حصلت عليها الزراعة من القطاعات غير الزراعية فى الاقتصاد الوطنى أو من الاقتصاديات العالمية عن طريق

بالاستيراد . وتتضمن تلك التقديرات قيمة الأسمدة الكيماوية والمبيدات الكيماوية بأنواعها واستهلاك وصيانة الآلات الميكانيكية والوقود والزيوت والشحوم وقيمة الأعلاف المركزة وغيرها من متطلبات الانتاج المماثلة المستخدمة فى الزراعة المصرية فى الفترة ١٩٥٠–١٩٧٠ . ولمعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية قدر المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج المذكورة فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ – ١٩٦٠ ، ١٩٦١ – ١٩٧٠ ١٩٥٠ – ١٩٧٠ ، كما قدر أيضاً نسبة المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة إلى المتوسط السنوى لكل الدخل الزراعى وجملة مستلزمات الانتاج الزراعى فى الفترات الثلاث موضع البحث . ويبين جدول (١) تلك التقديرات والنسب التى ستستخدم كمقياس أولى للتعبير عن الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ ، وكأساس يستند اليه فى مقارنة حجم هذا الاسهام فى الفترتين ١٩٥٠ – ١٩٦٠ ، ١٩٦١ – ١٩٧٠ لمعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية فى السنوات القليلة الماضية .

وتشير النتائج المتحصل عليها فى جدول (١) إلى التوسع الملحوظ فى استخدام الموارد المستحدثة التى تنتج فى مؤسسات ووحدات انتاجية خارج قطاع الزراعة . حيث قدر المتوسط السنوى لقيمة مستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ بحوالى ٦٢ مليون جنيه أى ما يعادل ١٠٪ تقريباً من المتوسط السنوى للدخل الزراعى الاجمالى ، وقرابة ٤٠ ٪ من المتوسط السنوى لجملة مستلزمات الانتاج الزراعى فى تلك الفترة . وتجدر الاشارة إلى أن مستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة على الرغم من تزايد قيمتها بالأسعار الجارية فان نسبتها فى الدخل الزراعى الاجمالى ظلت تتناقص فى الفترة موضع البحث فبينما ازداد المتوسط السنوى لقيمة مستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة من حوالى ٤٧,٦ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٦٠ إلى نحو ٨٠,٢ مليون جنيه فى الفترة ١٩٦١ – ١٩٧٠ فان نسبة المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج هذه إلى المتوسط السنوى للدخل الزراعى الاجمالى قد

نقصت من ١١,١٪ فى الفترة الأولى إلى ١٠,٢٪ فى الفترة الثانية . كما أن نسبة المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة إلى المتوسط السنوى للدخل الزراعى الاجمالى ظلت ثابتة تقريباً عند ٤٠٪ فى الفترتين .

وعلى الرغم من هذا التوسع فى استخدام مستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة الا أن استخدامها الراهن لا يزال محدوداً بالنسبة للاحتياجات الحالية والمستقبلة للزراعة المصرية من هذه الموارد . فلا يزال أكثر من نصف مستلزمات الانتاج الزراعى يتم انتاجه فى قطاع الزراعة نفسه حيث يستخدم معظمها فى صورها التقليدية . ولنذكر هنا أن التركيز على الاستثمار فى الموارد الزراعية التقليدية بهذه الصورة لا يحقق معدل عائد منخفض فحسب بل يحد كذلك من اسهام الزراعة فى التنمية الاقتصادية القومية . وعموماً يمكن القول بأن الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية القومية انما يتوقف على الجهود التى ستبذل مستقبلا فى سبيل تطوير أساليب الانتاج الزراعى . حيث يقتضى التطوير الفنى للعملية الانتاجية الزراعية التوسع فى استخدام الطرق والموارد الانتاجية المستحدثة مثل التقاوى المنتقاه والأسمدة الكيماوية والمبيدات الكيماوية بأنواعها المختلفة والسلالات الحيوانية المحسنة والأعلاف المركزة المصنعة . وحيث أن انتاج هذه الموارد يتطلب خبرات فنية ورؤوس أموال لا تتوافر عادة للمزارع العادى فيقتضى ذلك بالضرورة قيام مؤسسات وصناعات خارج قطاع الزراعة تكون وظيفتها الرئيسية انتاج وتقديم هذه الموارد للزراع وبشروط مناسبة . كما يتطلب انتاج واستخدام هذه الموارد المستحدثة أيضاً استمرار وتدعيم نشاط البحث العلمى فى المجالات الزراعية التطبيقية وقيام المؤسسات والتنظيمات التى تكفل تطبيق نتائج هذه البحوث مثل المؤسسات الائتمانية والارشادية وورش صيانة الآلات الزراعية وغيرها . وبتطوير الزراعة فنياً يزداد بذلك معدل النمو فى الناتج الزراعى ويزداد بالتالى اسهامها الناتجى والسوقى فى التنمية الاقتصادية القومية .

الاسهام السوقى الناتجى :

لقياس الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية احتسب المتوسط السنوى لفائض الانتاج الزراعى الذى لم يستهلك داخل قطاع الزراعة وتم تداوله فى الأسواق المحلية أو فى الأسواق العالمية ، كما أحتسبت أيضاً نسبة المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق فى القطاعات غير الزراعية إلى المتوسط السنوى لجملة الناتج المسوق فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ . ولمعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية قدر متوسط فائض الانتاج الزراعى السنوى المسوق فى القطاعات غير الزراعية والأسواق العالمية كما احتسبت أيضاً نسبة المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق إلى المتوسط السنوى للناتج الكلى المسوق فى الفترتين ١٩٥٠ – ١٩٦٠ ، ١٩٦١ – ١٩٧٠ . ويستند قياس الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية فى الفترات الثلاث إلى فرضين بديلين كلاهما يتجاهل الجزء من الناتج الزراعى الذى قد يدخره السكان الزراعيون بدلا من استهلاكه . وينطوى الفرض الأول على تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعين (الزراعى وغير الزراعى) ، وذلك على الرغم من التفاوت الكبير فى الدخول الفردية وفى المرونات الدخلية للطلب على الانتجة الزراعية فى القطاعين (١) . أما الفرض الثانى فينطوى بدوره على تناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات المختلفة مع أنصبتها فى الدخل القومى . ويبين الجدول (٢أ) كيفية قياس قيمة الناتج الزراعى المسوق وجملة الناتج المسوق ، بينما يوضح الجدول (٢ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الدخل

---

(١) أكدت النتائج الاولية لبحث ميزانية الاسرة عام ١٩٦٥ هذا الاختلاف فى معاملات المرونة الاستهلاكية الانفاقية للسلع الغذائية ومتوسط انفاق الفرد عليها بالجنيه بين سكان المحافظات الحضرية وسكان الريف . للمزيد من التفاصيل فى هذا الشأن يرجع الى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – النتائج الأولية لبحث ميزانية الأسرة عام ١٩٦٥ – مرجع رقم ٢٠ – ١١٢ مايو ١٩٦٧ ص ١٤١ .

المحلى الاجمالى وجملة الناتج المسوق فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠، ١٩٧٠ وذلك وفقاً لفرض الاستهلاك الأول (٢) . وكما يظهر من جدول (٢أ) تبلغ جملة السكان وعدد السكان الزراعيين فى عام ١٩٥٠ نحو ٢٠,١ مليون و ١٢,٥ مليون نسمة على التوالى . وتبلغ قيمة الدخل الزراعى والدخل غير الزراعى فى عام ١٩٥٠ قرابة ٣٠٢,٩ مليون جنيه ، ٤٤٧,٥ مليون جنيه على التوالى . وبناء على فرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعات المختلفة ستبلغ إذن قيمة استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى عام ١٩٥٠ نحو ١٥ جنيه (٣٠٢,٩ مليون جنيه ÷ ٢١,١ مليون نسمة) . وتبلغ قيمة استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم نحو ١٨٨,٨ مليون جنيه (١٢,٥ مليون نسمة × ١٥,١ جنيه) كما تبلغ قيمة استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى نحو ١١٤,١ مليون جنيه (٣٠٢,٩ مليون جنيه ـ ١٨٨,٨ مليون جنيه) . ويعنى ذلك أن قيمة الناتج الزراعى المسوق (وهى نفس قيمة استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى) تبلغ فى عام ١٩٥٠ حوالى ١١٤,١ مليون جنيه. وبفرض أن كل الناتج غير الزراعى يتم تداوله فى السوق فان جملة الناتج المسوق فى الاقتصاد القوى تقدر فى فى عام ١٩٥٠ بنحو ٥٦١,٦ مليون جنيه) . (١١٤,١ + ٤٤٧,٥) معنى ذلك أن الناتج الزراعى المسوق فى عام ١٩٥٠ يقدر بنحو ٢٠,٣٪ من الناتج الكلى المسوق . وبنفس الطريقة السابقة تم احتساب قيمة الاسهام

---

(٢) يلاحظ هنا احتساب الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية فى السنوات ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ ولم يحتسب المتوسط السنوى لهذا الاسهام فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ – ١٩٦٠ ، ١٩٦١ – ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ – ١٩٧٠ . ويرجع السبب فى ذلك الى أن احتساب الاسهام السوق الناتجى وفقا للفرض الأول إنما يستند فى المبدأ الى بيانات السكان بينما لا تتوافر هذه البيانات الا فى سنوات التعداد أو فى السنوات التى أجريت فيها تعدادات السكان بالعينة . وقد تم تقدير جملة السكان وعدد السكان الزراعيين فى عام ١٩٥٠ على أساس بيانات السكان فى التعداد العام للسكان ١٩٤٧ وبيانات معدلات المواليد والوفيات لكل من سكان الريف والسكان على مستوى الجمهورية فى السنوات الثلاث ١٩٤٧ ، ١٩٤٨ ، ١٩٤٩ .

السوق الناتجي للزراعة المصرية فى العامين ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ (جدول ٢أ) ويبين الجدول (٢ ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الناتج الكلى المسوق وفى الدخل المحلى الاجمالى فى السنوات الثلاث المذكورة .
ففى عام ١٩٥٠ مثلا بلغ نصيب الزراعة من الدخل المحلى الاجمالى نحو ٤٠,٤٪ بينما بلغت نسبة السكان الزراعيين لمجموع السكان فى نفس العام حوالى ٦٢,٣٪ وبناء على فرض الاستهلاك الأول سيبلغ اذن استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم نحو ٢٥,٢٪ من الناتج المحلى الاجمالى . كما يبلغ استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى ما يعادل ١٥,٢٪ من الناتج المحلى الاجمالى(٤٠,٤٪ — ٢٥,٢٪).أى أن الناتج الزراعى المسوق يقدر بنحو ١٥,٢٪ من الناتج المحلى الاجمالى فى عام ١٩٥٠ وبفرض أن كل الناتج غير الزراعى (ما يعادل نحو ٥٩,٦٪ من الدخل المحلى الاجمالى) يتم تداوله فى السوق فان جملة الناتج المسوق تقدر بنحو ٧٤,٨٪ من الناتج المحلى الاجمالى(١٥,٢٪+٥٩,٦٪) ويتبين من ذلك أن الناتج الزراعى المسوق يبلغ نحو ٢٠,٣٪ من الناتج الكلى المسوق فى عام ١٩٥٠ . وبنفس خطوات الطريقة السابقة تم احتساب الاسهام الناتجى السوقى النسبى للزراعة المصرية فى عامى ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ مستندين فى ذلك إلى فرض تساوى استهلاك الفرد من السلع الزراعية فى القطاعات الاقتصادية المختلفة (جدول ٢ ب) .

واستناداً إلى الفرض الثانى البديل والذى يقضى بتناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات المختلفة مع أنصبتها من الدخل القومى أمكن تقدير قيمة الناتج الزراعى المسوق وجملة الناتج المسوق فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ كما احتسب أيضاً المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق وللناتج الكلى المسوق فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ — ١٩٧٠ . ويبين الجدول (٣ أ) كيفية احتساب حجم الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية بينما يوضح الجدول (٣ ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الدخل المحلى الاجمالى والناتج الكلى

المسوق فى السنوات والفترات الثلاث موضع البحث . ولتقدير حجم الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى عام ١٩٥٠ مثلا يتعين فى بادىء الأمر تقدير نصيبها من الدخل القومى فى هذا العام ، لأن توزيع استهلاك السلع الزراعية بين السكان الزراعيين والسكان غير الزراعيين يكون وفقاً للفرض الثانى متناسباً مع أنصبة قطاع الزراعة والقطاعات غير الزراعية فى الدخل القومى . وكما يظهر فى الجدول (٣ أ) يبلغ نصيب الزراعة من الدخل المحلى الاجمالى فى عام ١٩٥٠ نحو ٤٠٪ ، كما تبلغ قيمة الدخل الزراعى فى نفس العام حوالى ٣٠٢,٩ مليون جنيه . ويعنى ذلك أن الناتج الزراعى البالغ قيمته ٣٠٢,٩ مليون جنيه سيتم توزيعه بين السكان الزراعيين والسكان غير الزراعيين بنسبة ٢ : ٣ (٤٠ : ٦٠) أى أن استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم سيبلغ نحو ١٢٢,٣ مليون جنيه بينما يبلغ استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى (أو قيمة الناتج الزراعى المسوق) حوالى ١٨٠,٦ مليون جنيه . ويفرض أن كل الناتج غير الزراعى والبالغ قيمته فى عام ١٩٥٠ حوالى ٤٤٧,٥ مليون جنيه يتم تداوله فى السوق فان جملة الناتج المسوق تبلغ فى نفس العام قرابة ٦٢٨ مليون جنيه ويعنى ذلك ان الناتج الزراعى المسوق يقدر بنحو ٢٨,٧٪ من جملة الناتج المسوق فى عام ١٩٥٠ . هذا وقد احتسبت بنفس الطريقة السابقة قيمة الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى العامين ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ كما احتسب أيضاً المتوسط السنوى لهذا الاسهام فى الفترات الثلاث (جدول ٣ أ) .

هذا ويبين الجدول (٣ ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الناتج المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق فى السنوات والفترات الثلاث موضع البحث . ففى عام ١٩٥٠ مثلا يبلغ استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم ما يعادل ١٦,٣٪ من الدخل المحلى الاجمالى (٠,٤٠٣٦ × ٠,٤٠٣٦ = ٠,١٦٢٩) أى أن استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى (أو الناتج الزراعى المسوق) سيبلغ فى هذه الحالة نحو ٢٤٪ من الدخل المحلى

الاجمالى (٤٠,٣٦٪ – ١٦,٢٩٪) . وبفرض أن كل الناتج غير الزراعى والذى يبلغ نحو ٦٠٪ تقريباً من الدخل المحلى الاجمالى يتم تداوله فى السوق ، فان جملة الناتج المسوق فى الاقتصاد ككل تقدر بنحو ٨٣,٧٪ من الدخل المحلى الاجمالى فى عام ١٩٥٠ (٢٤,٠٧٪ + ٥٩,٦٤٪) . وعلى ذلك فان الناتج الزراعى المسوق يقدر بنحو ٢٨,٧٪ من الناتج الكلى المسوق فى عام١٩٥٠ (٢٤,١ ÷ ٨٣,٧). هذا وقد تم احتساب الاسهام السوقى الناتجى النسبى للزراعة المصرية وبنفس الطريقة السابقة فى العامين ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ كما تم أيضاً تقدير المتوسط السنوى لهذا الاسهام فى الفترات الثلاث (جدول ٣ ب) . ويتبين من الجدول ٣ أ ، ٣ ب أن المتوسط السنوى لقيمة الناتج الزراعى المسوق فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ يبلغ حوالى ٢٧٣ مليون جنيه أى ما يعادل نحو ٢١٪ من المتوسط السنوى للدخل المحلى الاجمالى أو نحو ٢٣٪ من المتوسط السنوى لجملة الناتج المسوق فى تلك الفترة .

وتشير تقديرات الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية وفقاً للفرضين البديلين إلى أن الناتج الزراعى المسوق على الرغم من تزايد قيمته المطلقة فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ الا أن نسبته فى الناتج المحلى الاجمالى وفى جملة الناتج المسوق أخذت فى التناقص المستمر فى تلك الفترة . فوفقاً لفرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعات المختلفة قدرت القيمة المطلقة للناتج الزراعى المسوق فى عام ١٩٥٠ بنحو ١٨٩ مليون جنيه وفى عام ١٩٦٠ بحوالى ٢٠٤ مليون جنيه وفى عام ١٩٧٠ بما يقرب من ٣٠٧ مليون جنيه . وقابل هذه الزيادة فى قيمة الناتج الزراعى المسوق انخفاض مستمر فى نسبة الناتج الزراعى المسوق فى كل من الناتج المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق فى السنوات الثلاث ، حيث انخفضت نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الدخل المحلى الاجمالى من نحو ١٥,٢٪ فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ١٣,٩٪ فى عام ١٩٦٠ وإلى حوالى ١٢,٩٪ فى عام ١٩٧٠ . وفى الوقت نفسه نقصت نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الناتج الكلى المسوق من حوالى ٢٠,٣٪ فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ١٦,٨٪ فى عام ١٩٦٠ وإلى نحو

١٥,٢٪ فى عام ١٩٧٠ . ويتبين من ذلك انه على الرغم من تزايد القيمة الحقيقية المطلقة للناتج الزراعى المسوق فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ الأن نسبته فى الناتج المحلى الاجمالى وفى الناتج الكلى المسوق قد تناقصت تدريجيا فى تلك الفترة . ويرجع تناقص نسبة الناتج الزراعى المسوق فى هذه الحالة إلى انخفاض نصيب الزراعة من الدخل القومى وانخفاض نسبة السكان الزارعين خلال الفترة موضع البحث . وبتقدير الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية وفقاً لفرض تناسب استهلاك السلع الزراعية فى القطاعات الاقتصادية مع أنصبة تلك القطاعات فى الدخل القومى تبين أيضاً أن الناتج الزراعى المسوق على الرغم من تزايد قيمته المطلقة فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ فان نسبته فى كل من الدخل المحلى الاجمالى وفى جملة الناتج المسوق ظلت تتناقص خلال تلك الفترة . حيث ازداد المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق من حوالى ٢١٥ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٦٠ إلى نحو ٣٣٣ مليون جنيه فى الفترة ١٩٦١ – ١٩٧٠ . وقابل هذه الزيادة فى القيمة المطلقة للناتج الزراعى المسوق انخفاض مستمر فى نسبة هذا الناتج فى كل من الدخل المحلى الاجمالى وفى جملة الناتج المسوق . حيث انخفضت نسبة المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق إلى المتوسط السنوى للدخل المحلى الاجمالى من نحو ٢٣٪ فى الفترة الأولى إلى حوالى ٢٠٪ فى الفترة الثانية . وبالمثل انخفضت نسبة المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق إلى المتوسط السنوى لجملة الناتج المسوق من نحو ٢٦٪ فى الفترة الأولى إلى حوالى ٢٢٪ فى الفترة الثانية . وبمقارنة الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ يتأكد لنا حقيقة تزايد القيمة المطلقة للناتج الزراعى المسوق وتناقص الأهمية النسبية لهذا الناتج فى كل من الدخل المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق . فبينما ازدادت قيمة الناتج الزراعى المسوق من ١٨٠,٦ مليون جنيه فى عام ١٩٥٠ إلى ٢٤٩,٧ فى عام ١٩٦٠ وإلى ٤١٦,٩ مليون جنيه فى عام ١٩٧٠ ، انخفضت نسبة الناتج الزراعى المسوق إلى الناتج المحلى الاجمالى من نحو ٢٤,١٪ فى عام ١٩٥٠

إلى نحو ٢١,٦٪ فى عام ١٩٦٠ وإلى حوالى ٢٠,٠٪ فى عام ١٩٧٠ . كما انخفضت بالمثل نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الناتج الكلى المسوق من ٢٨,٧٪ إلى ٢٣,٩٪ وإلى ٢١,٦٪ فى الأعوام الثلاثة على التوالى .

مما تقدم عن الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية يتبين ما يأتى :

١ – أن الزراعة المصرية قد ساهمت بالفعل فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى فى الاقتصاد القومى وذلك من خلال الاسهام السوقى الناتجى . ويتمثل هذا الاسهام فى توفير الغذاء والكساء للسكان غير الزراعيين وفى مد الصناعات المحلية كالصناعات الغذائية والنسيجية والجلدية بالخامات الزراعية مما أدى إلى تدعيم نشاط تلك الصناعات وتمكينها من النهوض والنمو .

٢ – انه على الرغم من تزايد القيمة المطلقة للاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ الا أن الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الناتج المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق قد تناقصت تدريجياً بسبب تناقص المركز النسبي للزراعة المصرية فى البنيان الاقتصادى القومى فى الفترة موضع البحث .

٣ – ان الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية سيتحدد فى المستقبل بمعدل النمو المحقق فى الانتاج والانتاجية الزراعية ونصيب الزراعة من الدخل القومى والقوى العاملة وبالمرونات الدخلية لطلب السكان الزراعيين على السلع الزراعية .

٤ – ان الفرضين السابقين يضعان حدين يمكن أن يتأرجح بينهما سلوك المنتجين والمستهلكين ويتقلب بينهما الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية القومية .

اسهام الزراعة المصرية فى التجارة الخارجية :

يتأتى اسهام الزراعة فى التجارة الخارجية عندما تقدم جزءاً من فائض انتاجها فى الأسواق العالمية فتسهم بذلك فى تمويل الواردات وفى تدعيم الأنشطة المختلفة فى الاقتصاد القومى . وهذا الفائض الذى تقدمه الزراعه فى الأسواق العالمية هو فى الواقع أحد مكونات الناتج الزراعى الكلى . وعليه سوف تستخدم نسبة قيمة الصادرات الزراعية فى الدخل الزراعى كمؤشر للوقوف على أهمية الصادرات الزراعية فى البنيان الاقتصادى الزراعى المصرى

وقد تم بالفعل احتساب نسبة المتوسط السنوى لقيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة إلى المتوسط السنوى للدخل الزراعى فى كل من الفترات الثلاث ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ — ١٩٧٠ (جدول ٤) . وبمقارنة هذه النسبة فى الفترتين ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ يمكن معرفة التغير الذى يكون قد طرأ على أهمية الصادرات الزراعية فى البنيان الاقتصادى القومى بوجه عام والبنيان الاقتصادى الزراعى بوجه خاص .

وكما قيل قبلا عندما تتبادل الزراعة بعضاً من فائض انتاجها بسلع وخدمات تنتجها الاقتصاديات العالمية فانها بذلك تسهم مساهمة فعالة فى تمويل الواردات الاستهلاكية والاستثمارية وفى تدعيم الأنشطة المختلفة فى الاقتصاد القومى . وللوقوف على أهمية الزراعة فى تمويل الواردات المصرية فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ يلزم معرفة مكونات الصادرات والواردات الزراعية وغير الزراعية فى تلك الفترة . وقد تم بالفعل احتساب المتوسطات السنوية لقيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة وقيمة واردات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة فى الفترات الثلاث . كما احتسبت أيضاً المتوسطات السنوية لقيمة كل من الصادرات والواردات من المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية فى الفترات الثلاث (جدول ٥) وبمقارنة هذه المتوسطات السنوية بعضها ببعض يمكن معرفة التطور فى بنيان الصادرات

والواردات المصرية ومكوناتها ذات الأصول الزراعية وغير الزراعية ، كما يمكن أيضاً الوقوف على الأهمية المطلقة والنسبية للصادرات الزراعية فى تمويل الواردات المصرية فى الفترات الثلاث موضع البحث .

وتشير التقديرات المتحصل عليها فى جدول (١) ان صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة على الرغم من تزايد قيمتها بالأسعار الجارية فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ فان نسبتها فى الدخل الزراعى ظلت فى تناقص باستمرار . فبينما ازداد المتوسط السنوى لقيمة الصادرات من المنتجات الزراعية الخام والمصنعة من ١٤٨,٧ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٦٠ إلى نحو ٢١٢,٨ مليون جنيه فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ ، انخفضت نسبة المتوسط السنوى لقيمة الصادرات الزراعية إلى المتوسط السنوى للدخل الزراعى من حوالى ٣١,٨٪ فى الفترة الأولى إلى نحو ٢٦,٨٪ فى الفترة الثانية .

وتشير التقديرات المتحصل عليها فى جدول (٥) إلى أن قيمة الصادرات الزراعية الخام والمصنعة تفوق كثيراً قيمة الواردات منها فى الفترات الثلاث . حيث يبلغ المتوسط السنوى لفائض الصادرات الزراعية عن الواردات منها نحو ٩٠,٨ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ ، كما ازداد المتوسط السنوى لفائض الصادرات الزراعية عن الواردات منها من نحو ٨٧,١ مليون جنيه فى الفترة الأولى (١٩٥٠ — ١٩٦٠) إلى حوالى ١١٥,٩ مليون جنيه فى الفترة الثانية (١٩٦١ — ١٩٧٠) . أما الصادرات الوطنية من المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية فلم تسهم الا بقدر ضئيل فى تمويل الواردات منها . حيث يبلغ المتوسط السنوى للعجز فى قيمة صادرات المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية عن قيمة الواردات منها نحو ١٧٧,٤ مليون جنيه كما ازداد المتوسط السنوى لهذا العجز من نحو ١٣٩,١ مليون جنيه فى الفترة الأولى إلى حوالى ٢١٩,٤ مليون جنيه فى الفترة الثانية .

ومن الاستعراض السابق لاسهام الزراعة فى مجال التجارة الخارجية يتبين لنا أن العبء الأكبر فى تمويل الواردات المصرية لا يزال يقع على عاتق قطاع الزراعة ، فما زالت قيمة الصادرات الوطنية من المنتجات الخام والمصنعة الزراعية تفوق كثيراً قيمة الواردات منها كما أن الصادرات غير الزراعية على الرغم من تنوعها وتزايد انتاجها المحلى فى السنوات الأخيرة لا تزال قاصرة عن تمويل الواردات غير الزراعية .

موجز ومال

يتأتى الاسهام السوقى للزراعة فى التنمية الاقتصادية عندما تقدم جزءاً من فائض انتاجها (الاسهام السوقى الناتجى) للقطاعات غير الزراعية مقابل موارد وخدمات انتاجية تنتجها تلك القطاعات (الاسهام السوقى الموردى) وتحصل عليها الزراعة لاستخدامها فى الانتاج الزراعى . يضاف إلى ذلك اسهام الزراعة فى التجارة الخارجية بتقديم جزء من فائض انتاجها للتداول فى الأسواق العالمية فتسهم بذلك فى تمويل الواردات وفى تدعيم الأنشطة الاقتصادية المختلفة فى الاقتصاد القومى .

وقد تركز الاهتمام فى هذا البحث حول قياس الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى المجالات الثلاث المذكورة فى الفترة ١٩٥٠ ـــ ١٩٧٠ ، ومعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى تلك الفترة وذلك بمقارنة حجم هذا الاسهام فى الفترتين ١٩٥٠ ـــ ١٩٦٠ ، ١٩٦١ ـــ ١٩٧٠ . وفى قياس وتحليل الاسهام السوقى للزراعة المصرية تركز الاهتمام فى بادىء الأمر على اختيار مؤشرات الاسهام وكيفية قياسها باستخدام البيانات المتاحة فى الفترة موضع البحث ، ويلى ذلك مناقشة وتحليل النتائج المتحصل عليها فى كل من المجالات الثلاث المذكورة للاسهام السوقى للزراعة المصرية .

ولقياس الاسهام القومى قدر المتوسط السنوى لقيمة مستلزمات الانتاج

المشتراه من خارج الزراعة ونسبتها فى كل من المتوسط السنوى للدخل الاجمالى والمتوسط السنوى لجملة مستلزمات الانتاج الزراعى فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ — ١٩٦٠، ١٩٦١ — ١٩٧٠، ١٩٥٠ — ١٩٧٠ وتشير النتائج المتحصل عليها فى هذا الصدد إلى التوسع الملحوظ فى استخدام الموارد المستحدثة المنتجة خارج قطاع الزراعة ، حيث قدر المتوسط السنوى لقيمة هذه الموارد فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ بنحو ٦٢ مليون جنيه أى ما يعادل حوالى ١٠٪ من المتوسط السنوى للدخل الزراعى الاجمالى وقرابة ٤٠٪ من المتوسط السنوى لجملة مستلزمات الانتاج فى تلك الفترة . وبمقارنة هذه التقديرات فى الفترتين ١٩٥٠ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ تبين أن الموارد المشتراه من خارج الزراعة على الرغم من تزايد قيمتها المطلقة بالأسعار الجارية فان نسبتها فى الدخل الزراعى الاجمالى ظلت فى تناقص باستمرار فى الفترة موضع البحث .

ولقياس الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية قدرت قيمة الناتج الزراعى المسوق ونسبته فى كل من الدخل المحلى وفى جملة الناتج المسوق فى الاقتصاد القومى فى سنوات مختلفة من الفترة موضع البحث . ويستند مقياس الإسهام السوقى الناتجى إلى فرضين بديلين كلاهما يتجاهل الجزء من الناتج الزراعى الذى قد يدخره السكان الزراعيون بدلا من استهلاكه وينطوى الفرض الأول على تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعين الزراعى وغير الزراعى ، بينما ينطوى الفرض الثانى على تناسب استهلاك الناتج الزراعى فى القطاعات المختلفة مع أنصبتها من الناتج القومى . وجدير بالذكر أن هذين الفرضين يضعان بالفعل حدين يمكن أن يتأرجح بينهما سلوك المنتجين والمستهلكين فى الاقتصاد القومى . ويظهر ذلك من تقديرات الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية بناء على الفرضين البديلين المذكورين فبينما قدرت قيمة الناتج الزراعى المسوق بناء على الفرض الأول نحو ٢٧٠ مليون جنيه فى عام ١٩٧٠ ، بلغت القيمة المقدرة للناتج الزراعى المسوق بناء على الفرض الثانى وفى نفس العام حوالى ٤١٧ مليون جنيه وبالمثل تتراوح

نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الدخل المحلى الاجمالى فى عام ١٩٧٠ من حوالى ١٣٪ بناء على الفرض الأول إلى نحو ٢١٪ بناء على الفرض الثانى . أيضاً تتراوح نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الناتج الكلى المسوق فى عام ١٩٧٠ من ١٥٪ بناء على الفرض الأول إلى حوالى ٢٣٪ بناء على الفرض الثانى . وبمقارنة تقديرات الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ بناء على الفرضين البديلين تبين أيضاً أن الناتج الزراعى المسوق على الرغم من تزايد قيمته الحقيقية المطلقة فان نسبته فى كل من الدخل المحلى الاجمالى وفى جملة الناتج المسوق ظلت فى تناقص باستمرار فى الفترة موضع البحث .

وللوقوف على الأهمية المطلقة والنسبية للصادرات الزراعية المصرية فى الدخل الزراعى وفى تمويل الواردات بأنواعها المختلفة قدر المتوسط السنوى لقيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة ونسبتها فى الدخل الزراعى الاجمالى فى الفترات الثلاث . كما قدر أيضاً المتوسط السنوى للفائض فى قيمة هذه الصادرات الزراعية عن الواردات منها وكذا المتوسط السنوى لقيمة العجز فى قيمة الصادرات غير الزراعية (الخام والمصنعة) عن الواردات منها فى الفترات الثلاث . وقد قدر المتوسط السنوى لقيمة الصادرات الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ بنحو ١٧٩ مليون جنيه أى ما يعادل ٣٩٪ تقريباً من المتوسط السنوى للدخل الزراعى الاجمالى فى تلك الفترة . كما قدر متوسط قيمة فائض الصادرات الزراعية عن الواردات منها فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ بحوالى ٩١ مليون جنيه . وقد ساهم هذا الفائض السنوى فى تمويل ما يقرب من نصف المتوسط السنوى لقيمة الواردات غير الزراعية والبالغ قدره فى نفس الفترة نحو ١٩٦ مليون جنيه . ويتبين من استعراض النتائج التى أمكن التوصل اليها فى هذه الدراسة :

١ — ان الزراعة المصرية قد ساهمت بالفعل فى الفترة موضع البحث مساهمة فعالة فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى من خلال أسهامها السوقى

الناتجى والموردى وعن طريق تمويل الواردات الزراعية وغير الزراعية .

٢ ـ انه على الرغم من تزايد القيمة المطلقة للاسهام السوقى للزراعة المصرية فى الفترة ١٩٥٠ ـ ١٩٧٠ الا أن الأهمية النسبية لهذا الاسهام فى كل من الناتج المحلى الاجمالى أو الناتج الزراعى الاجمالى أو جملة الناتج المسوق ظلت فى تناقص مستمر وذلك بسبب تناقص المركز النسبى للزراعة المصرية فى البنيان الاقتصادى القومى فى تلك الفترة .

٣ ـ ان الاسهام السوقى للزراعة المصرية سيتحدد فى المستقبل بمعدل النمو المحقق فى الانتاج والانتاجية الزراعية وبالتغير فى المركز النسبى للزراعة فى البنيان الاقتصادى القومى وبالمرونات الدخلية لطلب سكان الريف والحضر على السلع الزراعية .

جدول (١) الأهمية النسبية لمستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة فى الدخل الزراعى الاجمالى وفى جملة مستلزمات الانتاج الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ .

البيان	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠ – ١٩٦٠	المتوسط السنوى * للفترة ١٩٦١ – ١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠
قيمة الدخل الزراعى الاجمالى بالأسعار الجارية (بالمليون جنيه)	٤٦٧,٤	٧٩٢,٥	٦٢٢,٣
جملة مستلزمات الانتاج بالأسعار الجارية (بالمليون جنيه)	١١٦,٢	١٩٨,٣	١٥٥,١
قيمة مستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة بالأسعار الجارية (بالمليون جنيه)	٤٧,٦	٨٠,٢	٦٢,١
النسبة المئوية لقيمة مستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة مع الدخل الزراعى الاجمالى	١١,١	١٠,٢	١٠,١
النسبة المئوية لقيمة مستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة	٤٠,٤	٤٠,٤	٤٠,١

– جملة مستلزمات الانتاج الزراعى .

– وتشمل قيمة الأسمدة الكيماوية والمبيدات الكيماوية والوقود والزيوت والشحوم واستهلاك الالآت وصيانتها والاعلاف الجافه والمركزة ومستلزمات أخرى .

المصدر : جمعت واحتسبت من : ١ – وزارة الزراعة – مصلحة الاقتصاد الزراعى والاحصاء – النشرات الدورية للاقتصاد الزراعى – الاعداد السنوية ١٩٦٣ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٢ ، ٢ – الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء – تقديرات الدخل القومى – القطاع الزراعى من الأعوام ١٩٥٨ – ١٩٦٠ القاهرة .

الجدول (٢) قيمة الاسهام السوقى الناتجى السنوى للزراعة المصرية فى السنوات ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ بناء على فرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعات الاقتصادية المختلفة

بيان	١٩٥٠	١٩٦٠	١٩٧٠
جملة السكان (بالمليون نسمة)	٢٠,١١٤	٢٦,٠٨٠	٣٣,٥٦٩
جملة السكان الزراعين (بالمليون نسمة)	١٢,٥٣٨	١٤,٦٠١	١٧,٨٥٥
قيمة الدخل المحلى الاجمالى مثبته بأسعار ١٩٥٤ (بالمليون جنيه)	٧٥٠,٤٠٠	١١٥٦,٥٠٠	٢٠٨٠,٩٠٠
قيمة الدخل الزراعى الاجمالى مثبتة بأسعار ١٩٥٤ (بالمليون جنيه)	٣٠٢,٩٠٠	٣٦٤,٥٠٠	٥٧٦,٧٠٠
قيمة الدخل غير الزراعى مثبتة بأسعار ١٩٥٤ (بالمليون جنيه)	٤٤٧,٥٠٠	٧٩٢,٠٠٠	١٥٤٠,٢٠٠
استهلاك الفرد من الناتج الزراعى (بالجنيه)	١٥,٠٦	١٣,٩٧	١٧,١٨
جملة استهلاك السكان الزراعين من الناتج الزراعى (بالمليون جنيه)	١٨٨,٨٢٢	٢٠٣,٩٧٦	٣٠٦,٧٤٨
جملة استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى = الناتج الزراعى المسوق (بالمليون جنيه)	١١٤,٠٧٨	١٦٠,٥٢٤	٢٦٩,٩٥٢
جملة الناتج المسوق	٥٦١,٥٧٨	٩٥٢,٥٢٤	١٧٧٤,١٥٢

الجدول (٢ ب) : الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الدخل المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق فى السنوات ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ بناء على فرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعات المختلفة .

بيان	١٩٥٠	١٩٦٠	١٩٧٠
٪ للسكان الزراعيين إلى المجموع السكانى	٤٠,٣٦	٣١,٥٠	٢٧,٧١
٪ للدخل الزراعى إلى الدخل المحلى الاجمالى	٦٢,٣٣	٥٥,٩٨	٥٣,١٩
٪ لاستهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم إلى الناتج المحلى الاجمالى	٢٥,١٦	١٧,٦٤	١٤,٧٤
٪ لاستهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى إلى الناتج المحلى الاجمالى	١٥,٢٠	١٣,٩٠	١٢,٩٧
٪ للناتج الكلى المسوق إلى الناتج المحلى الاجمالى	٧٤,٨٤	٨٢,٤٠	٨٥,٢٦
٪ للناتج الزراعى المسوق إلى الناتج الكلى المسوق.	٢٠,٣١	١٦,٨٥	١٥,٢٥

المصدر : جمعت واحتسبت من :

١ — بيانات السكان جمعت واحتسبت من (أ) لجنة التخطيط القومى — رئاسة الجمهورية — اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس يوليو ١٩٦٠ يونيو ١٩٦٥ — القاهرة ١٩٦٠ — ص ١٤٠ .
(ب) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء — بحث العمالة بالعينة فى جمهورية مصر العربية — نتائج دور مايو ١٩٦١ — مرجع رقم ١ — ٢٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ — كما جاء فى : عصام أبو الوفا (دكتور) على يوسف خليفة (دكتور) — مقدمة فى الاقتصاد الزراعى — دار المطبوعات الجديدة الاسكندرية ١٩٧٥ — ص ٢٧ .

٢ — بيانات الدخل جمعت واحتسبت من البنك الأهلى المصرى — النشرة الاقتصادية — الادارة العامة للبحوث والاحصاءات — القاهرة — اعداد مختلفة .

جدول (٣ أ) قيمة الاسهام السوقى الناتجى السنوى للزراعة المصرية فى الفترة من ١٩٥٠ – ١٩٧٠ (بناء على فرض تناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات الاقتصادية مع أنصبة تلك القطاعات فى الدخل القومى)

بيان	عام ١٩٥٠	عام ١٩٦٠	عام ١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠–١٩٦٠	المتوسط السنوى للفترة ٦١–١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ٦٠
٪ للدخل الزراعى من الدخل المحلى الاجمالى	٤٠,٣٦	٣١,٥٠	٢٧,٧١	٣٥,٥٣	٢٧,٩٧	٣٠,٨٨
الدخل الزراعى (بالمليون جنيه)	٣٠٢,٩٠	٣٦٤,٥٠	٥٧٦,٧٠	٣٣٤,٥٠	٤٦٢,٢٠	٣٩٥,٣٠
الدخل غير الزراعى (بالمليون جنيه)	٤٤٧,٥٠	٧٩٢,٠	١٥٤٠,٢٠	٦٠٦,٧٠	١١٩٠,٤٠	٨٨٤,٧٠
استهلاك السكان الزراعيين من الناتج الزراعى (بالمليون جنيه)	١٢٢,٣٠	١١٤,٨٢	١٥٩,٨٠	١١٨,٨٥	١٢٩,٢٧	١٢٢,٥٧
استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى (بالمليون جنيه) الناتج الزراعى المسوق	١٨٠,٦٠	٢٤٩,٧٠	٤١٦,٩٠	٢١٥,٧٠	٣٣٢,٩٠	٢٧٢,٧٠
جملة الناتج المسوق (بمليون جنيه)	٦٢٨,١٠	١٠٤١,٧٠	١٩٢١,١	٨٢٢,٤٠	١٥٢٣,٣٠	١١٥٧,٤

المصدر : بيانات الدخل جمعت واحتسبت من نفس المرجع السابق فى جدول (٢ أ) ، (٢ ب)

جدول ٣ ب : الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الناتج الكلى المسوق والدخل المحلى الاجمالى فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠
(وذلك بناء على فرض تناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات الاقتصادية مع أنصبة تلك القطاعات فى الدخل القومى)

بيان	عام ١٩٥٠	عام ١٩٦٠	عام ١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠—١٩٦٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠
الدخل الزراعى (٪ من الدخل المحلى الاجمالى)	٤٠,٣٦	٣١,٥٠	٢٧,٧١	٣٥,٥٣	٢٧,٩٧	٣٠,٨٨
استهلاك السكان الزراعيين من الناتج الزراعى (٪ من الدخل المحلى الاجمالى)	١٦,٢٩	٩,٩٢	٧,٦٨	١٢,٦٢	٧,٨٢	٩,٥٤
استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى = الناتج الزراعى المسوق (٪ من الدخل المحلى الاجمالى)	٢٤,٠٧	٢١,٦٠	٢٠,٠٠	٢٢,٩١	٢٠,١٥	٢١,٣٤
الدخل غير الزراعى = الناتج غير الزراعى المسوق (٪ من الدخل المحلى الاجمالى)	٥٩,٦٤	٦٨,٥٠	٧٢,٢٩	٦٤,٤٧	٧٢,٠٣	٦٩,١٢
جملة الناتج المسوق (٪ من الدخل المحلى الاجمالى)	٨٣,٧١	٩٠,١٠	٩٢,٣٠	٨٧,٧٨	٩٢,١٨	٩٠,٤٦
نسبة الاسهام السوقى الناتجى للزراعة = نسبة الناتج الزراعى المسوق إلى جملة الناتج المسوق (٪)	٢٨,٧٥	٢٣,٩٧	٢١,٦٧	٢٦,٢٠	٢١,٨٥	٢٣,٥٩

المصدر : جمعت واحتسبت من بيانات جدول ٣ أ .

جدول ٤ : تطور الصادرات الزراعية المصرية فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠

بيان	المتوسط السنوى للفترة ٥٠–١٩٦٠	المتوسط السنوى للفترة ٦١ – ١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ٥٠ – ١٩٧٠
قيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة بالأسعار الجارية (بالمليون جنيه)	١٤٨,٧	٢١٢,٨	١٧٩ ٢
الدخل الزراعى بالأسعار الجارية (بالمليون جنيه)	٤٦٢,٢	٧٩٢,٢	٦٢١,٩
٪ للصادرات الزراعية فى الدخل الزراعى	٣١,٨	٢٦,٨	٢٨,٨

المصدر : (١) بيانات الصادرات الزراعية جمعت واحتسبت من احصاءات التجارة الخارجية – البنك الأهلى المصرى – النشرة الاقتصادية – الادارة العامة للبحوث والاحصاءات – القاهرة اعداد مختلفة .

٢ – بيانات الدخل الزراعى جمعت واحتسبت من (أ) الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء – مصلحة الاحصاء والتعداد – تقديرات الدخل القومى من القطاع الزراعى عن الأعوام ١٩٥٨ – ١٩٦٠ ص ٢٤. (ب) وزارة الزراعة – مصلحة الاقتصاد الزراعى والاحصاء – النشرة الدورية للاقتصاد الزراعى – اعداد سنوية ١٩٦٣ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٢ .

جدول ٥ : أهمية الزراعة المصرية فى تمويل الواردات فى الفترة ١٩٥٠ – ١٩٧٠ (القيمة بالمليون جنية)

بيان	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠–١٩٦٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٦١–١٩٧٠	المتوسط السنوى للفترة ١٩٥٠–١٩٧٠
قيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة بالأسعار الجارية	١٤٨,٧	٢١٢,٨	١٧٩,٢
قيمة واردات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة بالأسعار الجارية	٦١,٦	٩٦,٩	٧٨,٤
قيمة فائض الصادرات الزراعية عن الواردات الزراعية	٨٧,١	١١٥,٩+	٩٠,٨
قيمة صادرات المنتجات الخام والمصنوعة غير الزراعية بالأسعار الجارية	٧,٥	٣١,٣	١٨,٨
قيمة واردات المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية بالأسعار الجارية	١٤٦,٦	٢٥٠,٧	١٩٦,٢
قيمة عجز الصادرات غير الزراعية عن الواردات غير الزراعية	١٣٩,١	٢١٩,٤	١٧٧,٤

المصدر : جمعت واحتسبت من احصاءات التجارة الخارجية – نفس المرجع السابق فى جدول ٤.

المراجع

مراجع باللغة العربية

١ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – تقديرات الدخل القومى من القطاع الزراعى عن الأعوام ١٩٥٨ – ١٩٦٠ – القاهرة

٢ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – بحث العمالة بالعينة فى جمهورية مصر العربية – نتائج دورة مايو ١٩٧١ مرجع رقم ١ – ٢٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ .

٣ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – الكتاب السنوى للاحصاءات العامة – القاهـ ة – اعداد مختلفة .

٤ – البنك الأهلى المصرى – النشرة الاقتصادية – الادارة العامة للبحوث والاحصاءات القاهرة – اعداد مختلفة .

٥ – زكى محمود شبانه (دكتور) – أثر الزراعة المصرية فى النهضة الاقتصادية القومية – المؤتمر الزراعى الرابع ١٩٦٣ جمعية خريجى المعاهد الزراعية – القاهرة – ص ٣٩ .

٦ – عبد التواب اليمانى (دكتور) – محاضرات فى الاقتصاد الزراعى (استنسل) قسم الاقتصاد الزراعى – كفر الشيخ ١٩٧٥ .

٧ – عصام أبو الوفا (دكتور) وعلى يوسف خليفة (دكتور) – مقدمة فى الاقتصاد الزراعى – دار المطبوعات الجديدة – الاسكندرية ١٩٧٥ .

٨ – محمود أحمد الشافعى (دكتور) أهمية الزراعة فى تنمية الاقتصاد القومى – المؤتمر الزراعى الرابع ١٩٦٣ – جمعية بخريجى المعاهد الزراعية القاهرة – ص ٢٥ .

مراجع باللغة الانجليزية

9. Heady Earl, o., Economics of Agricultural Proiuction and Resource Use., Engle Wood Cliffs, N.J., USA., 1964 .

10. Kuznets, S., „Growth and Contribution of Agriculture : Nates on Measurmeuts„ International Journal of Agrerian Affairs; Vol. 3, pp. 59 — 75.

تحليل اقتصادى لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية
فى الفترة ١٩٥٠ـ١٩٧٠
٣ ـ الاسهام الموردى

دكتور عبد التواب اليمانى

قسم الاقتصاد الزراعى – جامعة طنطا

تمهيد

تسهم الزراعة مساهمة فعالة فى التنمية الاقتصادية القومية فالزراعة بكونها أحد فروع النشاط الاقتصادى تؤثر وتتأثر بمدى تقدم النشاط الاقتصادى فى القطاعات الأخرى من الاقتصاد القومى . فعندما ينمو ناتج الزراعة فانها تقدم بذلك ما يسمى بالاسهام الناتجى فى التنمية الاقتصادية . وبالمثل عندما تتبادل الزراعة السلع والخدمات مع القطاعات الأخرى فانها تقدم مجالا آخراً للاسهام يطلق عليه الاسهام السوقى فى التنمية الاقتصادية . وعندما يساهم قطاع الزراعة ببعض موارده لاستخدامها فى القطاعات الأخرى فانه بذلك يقدم مجالا ثالثاً للاسهام فى التنمية الاقتصادية يطلق عليه عادة الاسهام الموردى . وقد تركز الاهتمام فى بحثين سابقين على قياس وتحليل كل من الاسهام الناتجى والسوقى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية فى الفترة ١٩٥٠ ــ ١٩٧٠ . ويستهدف هذا البحث قياس وتحليل الاسهام الموردى للزراعة المصرية فى الفترة المذكورة . كما يستهدف أيضاً مقارنة الاسهام الموردى للزراعة المصرية فى الفترتين ١٩٥٠ ــ ١٩٦٠ ، ١٩٦١ ــ ١٩٧٠ وذلك بقصد معرفة التغير الذى يكون قد طرأ على هذا الاسهام نتيجة للتغيرات التى شهدتها الفترة الثانية فى كل من المنوالين التوزيعى

والوظيفى فى البنيان الاقتصادى المصرى . يضاف إلى ذلك أن الفترة الثانية اتسمت بالتركيز المستمر على تبنى السياسة التى تفضل التثمير الصناعى عن نظيره الزراعى ، ويعتقد أن لهذه التغيرات أهمية كبيرة فى تحديد حجم الأسهام المورذى للزراعة المصرية خلال تلك الفترة .

ويتأتى الاسهام الموردى لقطاع الزراعة بوجه عام من خلال تحويل الأرض الزراعية وانتقال موارد العمل ورأس المال لاستخدامها فى القطاعات الأخرى من الاقتصاد القومى ، وينتقل رأس المال من قطاع الزراعة فى صورة ضرائب زراعية بأنواعها المختلفة ومدخرات زراعية تأتى طوعاً من سكان الريف لتستخدم فى تمويل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية كما يسهم قطاع الزراعة أيضاً فى التنمية الاقتصادية من خلال انتقال العمل الزراعى واستخدام خدماته فى القطاعات غير الزراعية . فضلا عن ذلك فان انتقال العمل الزراعى يعنى بلا شك اسهام رأسمالى من جانب القطاع الزراعى إذا أخذ فى الاعتبار أن كل عامل ينتقل من قطاع الزراعة ينتقل معه رأس مال بشرى يتمثل فى الانفاق على تعليمه وتدريبه وعلى الخدمات الصحية والاجتماعية التى حصل عليها اثناء عمله فى الزراعة .

الاسهام الموردى الرأسمالى للزراعة المصرية

تمهيد

تتطلب التنمية الاقتصادية توفير قدر كبير من رأس المال لاستخدامه فى أغراض الاستثمار المباشر وفى تهيئة قاعدة عريضة لرأس المال الاجتماعى فتوفير رأس المال اللازم لأغراض الاستثمار المباشر يهىء بلا شك فرصاً جديدة للعمالة ويساعد بذلك على عملية التحول الاقتصادى من خلال انتقال العمل من قطاع الزراعة إلى القطاعات الأخرى . كما أن تهيئة قاعدة عريضة لرأس المال الاجتماعى سيخلق مناخاً مناسباً للاستثمار المباشر فى مختلف فروع النشاط الاقتصادى .

ويعتمد تمويل التنمية الاقتصادية وبصفة خاصة فى مراحلها الأولى

على قطاع الزراعة حيث يسهم هذا القطاع فى تكوين رأس المال ويتخذ هذا الإسهام أربعة وسائل هى .

١ ـ الضرائب الزراعية بأنواعها المختلفة حيث تتولى الحكومة توجيه حصيلة هذه الضرائب إلى تمويل برامج التنمية فى القطاعات المختلفة .

٢ ـ التوسع فى الانتاج والانتاجية الزراعية وبالقدر الذى يكفى لتحقيق انخفاض نسبى فى الأسعار الزراعية أو على الأقل استقرار هذه الأسعار مما يوفر شروطاً أفضل للمبادلة لصالح القطاعات غير الزراعية ومناخاً ملائماً لتكوين رأس المال فى تلك القطاعات.

٣ ـ تكوين رأس المال مباشرة فى قطاع الزراعة مما يقلل الاعتماد على القطاعات غير الزراعية فى توفير رأس المال اللازم للتنمية الزراعية .

٤ ـ قيام سكان الريف بتحويل مدخراتهم واستثمارها مباشرة فى القطاعات غير الزراعية .

الضرائب الزراعية ودورها فى تمويل الاستثمارات القومية

تمثل الضرائب الزراعية بأنواعها المختلفة (ضرائب الأطيان الزراعية والضرائب غير المباشرة والرسوم والغرامات التى يتم تحصيلها من السكان الزراعيين) أحد مصادر تمويل الانفاق العام . وقد يتعذر قياس اسهام الزراعة المصرية فى تمويل الانفاق العام من خلال الضرائب الزراعية نتيجة لعدم توافر البيانات الكافية عن حصيلة هذه الضرائب فى الفترة موضع البحث من جهة ولصعوبة تخصيص المنافع التى تعود على سكان القطاعين الزراعى وغير الزراعى من جراء انفاق الحكومة لحصيلة الضرائب الزراعية من جهة أخرى . الا أنه تكفى الاشارة هنا إلى بعض المؤشرات التى يمكن الاستدلال بها على ذلك، ومن بين هذه المؤشرات مقدار الضرائب المباشرة التى يتحملها سكان القطاع الزراعى وأهميتها النسبية فى ميزانية الدولة وفى

تمويل الاستثمارات القومية الاجمالية . وبالرغم من صعوبة الحصول على بيانات الضرائب الزراعية المباشرة فى الفترة موضع البحث الا أنه قد يستدل من البيانات المتاحة عن ضريبة الأطيان الزراعية والضريبة الاضافية فى عام ١٩٦١ على الأهمية النسبية للضرائب الزراعية فى تمويل التنمية الاقتصادية . فقد قدرت ايرادات الحكومة المصرية من أموال الأطيان الزراعية الضريبة الاضافية فى عام ١٩٦١ بحوالى ١٢,٤ مليون جنيه أى ما يعادل نحو ٣,٤٪ من اجمالى ايرادات الحكومة فى نفس العام والبالغ قدرها حوالى ٣٧١ مليون جنيه ، أو ما يعادل نحو ٥,٥٪ من اجمالى الاستثمار القومى فى نفس العام والبالغ قدره حوالى ٢٢٥,٦ مليون جنيه(١) . ويتضح من ذلك انخفاض الأهمية النسبية لضريبة الأطيان الزراعية فى ميزانية الحكومة وفى تمويل الاستثمارات القومية كما يتوقع أيضاً أن اسهام الزراعة المصرية فى تمويل التنمية الاقتصادية عن طريق الضرائب الزراعية قد تضاءل تدريجياً فى السنوات الأخيرة وسيستمر فى هذا الاتجاه بتطور مراحل التنمية فى السنوات القادمة . ويعزى عدم التركيز على الضرائب الزراعية كمصدر لتمويل برامج التنمية إلى اتجاه الدولة فى السنوات القليلة الماضية إلى تخفيف اعباء المعيشة عن السكان الزراعيين بوجه عام وعن صغار الملاك على وجه الخصوص . علاوة على ذلك فهناك بعض المشاكل المتعلقة بالنظام الضريبى القائم والتى تؤثر بالطبع فى اسهام الزراعة المصرية فى تمويل التنمية عن طريق الضرائب الزراعية . فبالنسبة لضريبة الأطيان الزراعية مثلا لم يتم ربطها على أساس علاقة عادلة بين الضريبة وجودة الأرض كما لا توجد سجلات دقيقة لملكية الأراضى الزراعية مما يؤثر بالتالى فى ادارة وتنظيم تحصيل

---

(١) بيانات أموال الاطيان والضريبة الاضافية وايرادات الحكومة مستقاه من : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء — الكتاب السنوى للاحصاءات العامة للجمهورية العربية المتحدة — ١٩٦٥ .

وبيانات الاستثمار القومى الاجمالى مستقاه من الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء — السكان والتنمية الاقتصادية — القاهرة ١٩٧٥ — مرجع رقم ٨٠٩٩/أأ/٧٥ — ص ٢٢٥ .

هذه الضريبة وفى حصيلتها السنوية . وبالمثل يتوقع انخفاض الأهمية النسبية لحصيلة الضرائب الزراعية غير المباشرة (ضريبة الصادرات الزراعية وضريبة البيع المفروضة على السلع الزراعية المستهلكة محلياً) ويعزى ذلك للعديد من المشاكل التى تعترض ادارة هذه الضريبة من ناحية وضعف النشاط التجارى فى قطاع الزراعة من ناحية أخرى. يضاف إلى ذلك تعذر فرض ضريبة الدخول الزراعية تحت ظروف الزراعة المصرية بسبب عدم وجود مقاييس دقيقة لهذه الدخول وبسبب المشاكل الخاصة بحفظ السجلات ومسك السجلات المزرعية والتى تنشأ عادة عن التغير المستمر فى الانتاج الزراعى واختلاف انماط استهلاك رأس المال المزرعى ، علاوة على ذلك فان بيع السلع الزراعية بكميات قليلة وتبادلها بين العديد من المشترين والبائعين واستهلاك السكان الزراعيين للجزء الأكبر من ناتجهم كل ذلك يجعل النظام المحاسبى فى الزراعة أمراً معقداً للغاية كما يزيد من نفقات تحصيل ضريبة الدخول الزراعية وربما لمستوى يفوق حصيلة هذه الضريبة .

المدخرات الزراعية ودورها فى تمويل الاستثمارات القومية

يتجه بعض الزراع طواعيه إلى استثمار مدخراتهم فى أنشطة اقتصادية غير زراعية مما قد يمثل مجالا آخر بديلا لاسهام الزراعة فى تمويل التنمية الاقتصادية . ويخضع هذا السلوك الادخارى التثميرى للسكان الزراعيين لبعض القوى الاقتصادية المتمثله فى مستوى الدخول الزراعية ونمط توزيع الدخل وميل الزراع للادخار وتوافر فرص الاستثمار خارج قطاع الزراعة كذلك عوائد الاستثمار فى القطاعات غير الزراعية .

ويمكن بوجه عام معرفة حجم واتجاه تدفق المدخرات القومية بين القطاعات المختلفة وذلك بمقارنة الادخارات الزراعية بالاستثمارات الزراعية فى الفترة موضع البحث . فبفرض عدم اكتناز السكان الزراعيين لمدخراتهم يمكن القول بأن هناك تدفقاً صافياً لرأس المال من قطاع الزراعة إلى القطاعات

غير الزراعية إذا تبين ان قيمة المدخرات الزراعية فى فترة زمنية معينة تفوق الاستثمارات الزراعية فى نفس الفترة . بينما يحدث عكس ذلك عندما تعجز المدخرات عن تمويل الاستثمار فى قطاع الزراعة . ففى الحالة الأخيرة اما أن تتدفق المدخرات غير الزراعية أو يستعان برأس المال الأجنبى فى تمويل برامج التنمية الزراعية .

ولاظهار حجم واتجاه صافى تدفق رأس المال بين قطاعات البنيان الاقتصادى القومى فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ يتعين اذن تقدير الادخارات والاستثمارات السنوية فى القطاع الزراعى فى تلك الفترة . وتستند تقديرات الادخارات الزراعية كما يتضح فيما بعد إلى بيانات سنوية عن الادخارات القومية والدخول الفردية فى القطاعين فى الفترة موضع البحث . ولكن نظراً لعدم توافر هذه البيانات الا فى بعض سنوات الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ سيتركز الاهتمام على تقدير حجم واتجاه صافى التدفق السنوى لرأس المال بين القطاعين فى الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٠ حيث تتوافر بيانات سنوية عن الادخرات القومية وتوزيع السكان والناتج المحلى الاجمالى بين القطاعين . يضاف إلى ذلك أن تلك الفترة قد شهدت — كما قيل قبلاً — تغيرات ملحوظة فى البنيان الاقتصادى القومى ، ويعتقد أن لهذه التغيرات تأثير كبير فى تكوين رأس المال وفى تدفق رأس المال بين القطاعين خلال تلك الفترة .

الادخارات الزراعية : نظراً لعدم توافر بيانات الادخارات الزراعية فإنه يمكن تقديرها من البيانات المتاحة عن الادخارات القومية بالاستناد إلى فروض معينة تتعلق بتوزيع هذه الادخارات بين القطاع الزراعى والقطاعات غير الزراعية. ويتوقف نصيب أى قطاع اقتصادى من الادخار القومى على ثلاث عوامل هى :

١ — نصيب القطاع من الدخل القومى .

٢ — ميل سكان القطاع للادخار بالمقارنة بنظيره فى القطاعات الأخرى .

٣ — نسبة دخل الفرد فى هذا القطاع إلى نظيرة فى القطاعات الأخرى.

وبناء على ذلك قدرت الادخارات الزراعية السنوية من بيانات الادخارات القومية فى الفترة ١٩٦٠ – ١٩٧٠ استناداً إلى فرض مؤداه أن توزيع الادخارات القومية بين القطاعين (الزراعى وغير الزراعى) يجيء متناسباً مع نصيبهما من الدخل القومى ومع نسبة الدخول الفردية فيهما (٢) . ويبين الجدول (١) الأهمية النسبية للدخل الزراعى وللدخول غير الزراعية فى الدخل المحلى الاجمالى ، ونسب الدخول الفردية فى القطاعين الزراعى وغير الزراعى فى الفترة ١٩٦٠–١٩٧٠ . كما يبين الجدول (٢) تقديرات الادخارات الزراعية والادخارات غير الزراعية وأهميتهما النسبية فى الدخل المحلى الاجمالى. ويتبين من نفس الجدول أن الادخارات الزراعية فى سنة ١٩٦٠ تبلغ نحو ٢٤,٣ مليون جنيه أى ما يعادل ٦,٣٪ من الدخل الزراعى أو ١,٩٪ من الدخل المحلى الاجمالى فى سنة ١٩٦٠ وازدادت قيمة المدخرات الزراعية المقدرة فى سنة ١٩٦٥ إلى نحو ٣٨,٥ مليون جنيه أى ما يعادل ٦,٧٪ من الدخل المحلى الاجمالى فى سنة ١٩٦٥ وإلى نحو ٥٦ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٠ أو ما يعادل ٧,٤٪ من الدخل الزراعى أو ٢,٢٪ من الدخل المحلى الاجمالى فى سنة ١٩٧٠ . ويتبين من الجدول (٣) أن متوسط الادخارات الزراعية السنوية فى الفترة ١٩٦١ – ١٩٧٠ (وهى الفترة التى نفذت فيها الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والخطط السنوية الخمس

---

(٢) أى أن خز × نز + خ ز × س × نغ = خ. حيث خز = نسبة الادخارات الزراعية إلى الدخل الزراعى ، نز = نسبة الدخل الفرد الزراعى الى الدخل القومى ، نغ = نسبة الدخل غير الزراعى إلى الدخل القومى ، س = نسبة دخل الفرد فى القطاع غير الزراعى إلى نظيره فى قطاع الزراعة ، خ = نسبة الادخارات الكلية إلى الدخل القومى .

– وباستخدام المعادلة السابقة فى تقدير المدخرات الزراعية من بيانات المدخرات الكلية فى عام ١٩٦٠ مثلا نجد أن ٣١٥ر٠ خ + ٢ر٧٦ × ٦٨٥ر٠ خ = ١٢ر٧ . حيث قدرت المدخرات الزراعية فى عام ١٩٦٠ بنحو ٢٤ر٣ مليون جنيه أى مايعادل حوالى ٦ر٣٪ من الدخل الزراعى أو ١ر٩٪ من الدخل المحلى الاجمالى فى عام ١٩٦٠ . وبالمثل قدرت المدخرات غير الزراعية بحوالى ١٥١ر٦ مليون جنيه أى ما يعادل ١٧ر٤٪ من الدخل غير الزراعى أو ١١٪ من الدخل المحلى الاجمالى فى عام ١٩٦٠ .

التالية) قد قدر بحوالى ٣٣٫٧ مليون جنيه بينما يبلغ نظيره فى سنة ١٩٦٠ (وهى السنة السابقة للخطة الخمسية الأولى) حوالى ٣ر٢٤ مليون جنيه .

الاستثمارات الزراعيه : يبلغ مجموع الاستثمارات الزراعية فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ نحو ٧١١ مليون جنيه أى بمتوسط سنوى يبلغ حوالى ٧١ مليون جنيه (جدول ٣) . وبمقارنة ذلك بمجموع المدخرات الزراعية والذى قدر فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ بنحو ٣٣٧ مليون جنيه يمكن القول بأن المدخرات قد عجزت عن تمويل الاستثمار فى قطاع الزراعة وأن مجموع هذا العجز يبلغ نحو ٣٤٧ مليون جنيه فى تلك الفترة . وبمقارنة مقدار عجز الادخار عن الاستثمار فى قطاع الزراعة فى ١٩٦٠ والذى قدر بنحو ٥ مليون جنيه بمتوسط العجز السنوى فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ والذى قدر بحوالى ٣٧ مليون جنيه يتبين ازدياد اعتماد الزراعة على المدخرات غير الزراعية (أو على رأس المال الأجنبى) فى تمويل برامج التنمية فيها خلال تلك الفترة . ويرجع ذلك بالطبع إلى ضيق الطاقة الادخارية لقطاع الزراعة بالمقارنة بحجم الاستثمارات الزراعية التى نفذت خلال الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية وفى الخطط السنوية الخمس التالية لها .

الاسهام المورد البشرى للزراعه المصرية

تمهيد : قامت الزراعة المصرية خلال السنوات الماضية بتوفير اعداد متزايدة من أفراد قوة العمل بها للصناعات الأخرى . كما ساهم تحول جزء كبير من قوة العمل الزراعية إلى قوة عمل صناعية مساهمة فعالة فى تدعيم وتنمية الأنشطة الإقتصادية غير الزراعية . وبعبارة أخرى فان نسبة كبيرة من قوة العمل غير الزراعية قد نشأت أصلا وتلقت تعليمها الأساسى فى قطاع الزراعة ومن حصيلة الضرائب الزراعية ثم هاجرت للمدن للحصول على تعليم أو تدريب أعلى أو للالتحاق بالعمل فى مختلف الصناعات الأخرى . فضلا عن ذلك فان انتقال [illegible] العمال الزراعيين من الريف تعنى اضافة

رأسمالية كبيرة للقطاعات غير الزراعية إذا اعتبر أن كل فرد ينتقل من الزراعة ينقل معه استثمارا بشرياً يتمثل فيما اتفق على تعليمه وتدريبه وكذا على الخدمات الصحية والاجتماعية التى حصل عليها أثناء اشتغاله بالزراعة . ويتركز الاهتمام هنا حول تقدير ذلك الجزء من قوة العمل الزراعية الذى انضم إلى قوة العمل الصناعية وأهمية ذلك فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٠ . ولمعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على اسهام الزراعة المصرية من خلال انتقال العمل للقطاعات غير الزراعية فى تلك الفترة سيحتسب حجم قوة العمل الزراعية التى انتقلت خلال الفترتين ١٩٤٧ — ١٩٦٠ ، ١٩٦١ — ١٩٧٠ ، باعتبار أن الفترة الثانية قد شهدت تغيرات واسعة النطاق فى البنيان الاقتصادى القومى ويعتقد أن لهذه التغيرات تأثير كبير على الحركة السكانية وعلى هيكل الاستخدام فى مصر .

صافى الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر : لاظهار أهمية الزراعة كمصدر لقوة العمل فى القطاعات غير الزراعية خلال الفترة ١٩٤٧ — ١٩٧٠ يتطلب الأمر احتساب عدد العمال الزراعيين الذين انتقلوا من قطاع الزراعة وانضموا لقوة العمل غير الزراعية خلال تلك الفترة . غير أن البيانات المتاحة عن توزيع قوة العمل حسب ميادين النشاط الاقتصادى الرئيسية هى فى الواقع غير كافية لتقدير ذلك الجزء من قوة العمل الزراعية الذى انتقل للقطاعات غير الزراعية ، إذ لا يستدل من هذه البيانات على مصادر التغير فى قوة العمل فى القطاعات الفردية غير الزراعية خلال الفترة موضع البحث . ولذلك سنحاول تقدير صافى الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر باعتبار أن مناطق الحضر هى المركز الرئيسى لمعظم الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية وأن الأفراد الذين يهاجرون للمدينة سينضمون ان آجلا أو عاجلا لقوة العمل فى تلك الأنشطة . ويعنى ذلك اعتبار صافى الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر كمؤشر يستدل منه عن حجم قوة العمل الذى ساهمت

به الزراعة فى تنمية وتدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى فى الفترة موضع البحث .

ونظراً لعدم توافر بيانات للهجرة الداخلية من التعدادات السابقة فقد قدر حجم الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر فى الفترة ١٩٤٧ – ١٩٧٠ بالاستعانة ببيانات تعداد السكان فى أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ وكذا احصاءات المواليد والوفيات خلال الفترة بين التعدادات الثلاث وذلك باستخدام المعادلة التالية .

$$س_٢ - س_١ = م - و \pm هـ$$

حيث $س_٢$ = تعداد سكان الريف اللاحق ، $س_١$ – تعداد سكان الريف السابق .

م – جملة المواليد أحياء خلال الفترة بين التعدادين .

و – جملة الوفيات خلال الفترة بين التعدادين .

هـ – صافى الهجرة من الريف إلى الحضر .

وقد استخدمت المعادلة السابقة فى تقدير حجم الهجرة الريفية خلال الفترة ١٩٤٧ – ١٩٦٠ باحتساب الفرق بين عدد سكان الريف الفعلى من واقع بيانات تعداد ١٩٥٠ وبين تقدير عدد سكان الريف على أساس معدلات البقاء . وهذا التقدير يمثل العدد الذى يصل اليه سكان الريف فى عام ١٩٦٠ على فرض عدم انتقال أى فرد إلى المناطق الحضرية وعدم دخول أى فرد إلى الريف من خارجه خلال الفترة ١٩٤٧ – ١٩٦٠ . وعلى ذلك فان نمو سكان الريف ينشأ عن التكاثر الطبيعى بين الأفراد الذين يشملهم العدد فى بداية الفترة (جدول ٤) ويبين الجدول (٥) تقديرات صافى الهجرة الريفية فى الفترتين ١٩٤٧ – ١٩٦٠ ، ١٩٦٠ – ١٩٧٠ :

وتجب الاشارة إلى أن تقدير الهجرة الريفية بالطريقة السابقة يتجاوز عن بعض الاعتبارات وهى :

١ – اختلاف درجة الدقة بين تعداد سكان الريف وفقاً للتعداد العام للسكان لعام ١٩٤٧ وتعداد سكان الريف وفقاً للتعداد الزراعى لعام لسنة ١٩٦١ .

٢ – الاعتماد فى تقدير عدد السكان الريف على معدلات المواليد والوفيات رغم اختلاف أساس جمع البيانات فى كل .

٣ – قصور التسجيل فى المواليد والوفيات .

٤ – عامل الهجرة الخارجية .

ويتبين من جدول (٥) أن حجم الهجرة الريفية يقدر بحوالى ١,٩ مليون نسمة فى الفترة ١٩٤٧ – ١٩٧٠ أى ما يقرب من ١٠٪ من عدد سكان الحضر أو نحو ٤٦٪ من عدد العاملين فى القطاعات غير الزراعية فى عام ١٩٧٠ فضلا عن ذلك فان انتقال العمال الزراعيين يعنى كما قيل قبلا اسهاماً من من جانب الزراعة برأس مال بشرى يتمثل فى الانفاق على الخدمات التعليمية والتدريب والخدمات الصحية والاجتماعية التى حصل عليها الأفراد الذين هاجروا من الريف فقد قدر متوسط نصيب الفرد من الانفاق العام على تلك الخدمات فى الفترة ١٩٥٢ – ١٩٦٨ بنحو ٤,٥٩٥ جنيه (٣) . وبفرض أن متوسط سن الفرد الذى هاجر من الريف للحضر فى الفترة ١٩٤٧ – ١٩٧٠ هو ١٥ سنة فيعنى ذلك أن كل فرد انتقل من الريف قد نقل معه استثماراً بشرياً يبلغ فى المتوسط نحو ٦٩ جنيهاً ، وأن الزراعة قد اسهمت

---

(٢) جمعت وحسبت من : الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء – السكان والتنمية فى جمهورية مصر العربية – القاهرة ١٩٧٥ – مرجع رقم ٩٩ ٨أأأ ٠٧٥ ص ٣٥ .

برأس مال بشرى يبلغ فى مجموعة قرابة ١٣٠ مليون جنيه فى تدعيم وتنمية الأنشطة غير الزراعية فى الفترة ١٩٤٧ — ١٩٧٠ . وجدير بالذكر ان هذا التقدير يأخذ فى الاعتبار الانفاق العام فقط ويتجاوز عن الانفاق الخاص على خدمات التعليم والصحة والتدريب والخدمات الاجتماعية ويظهر من من الجدول (٥) أن المعدل السنوى للهجرة الريفية لم يكن منتظما خلال الفترة ١٩٤٧ — ١٩٧٠ فبينما بلغ متوسط المعدل السنوى لهجرة الريفيين خلال الفترة ١٩٤٧ — ١٩٦٠ نحو ٦٣ ألف نسمة ازداد هذا المعدل إلى الضعف تقريباً (١١٤ ألف نسمة) فى خلال الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٥ . ويرجع ازدياد المعدل السنوى للهجرة الريفية فى الفترة الثانية إلى التنمية السريعة المضطردة فى قطاع الصناعة وقطاع الخدمات واجتذاب هذين القطاعين للكثير من سكان الريف حيث اتسمت الفترة الثانية بسرعة تكوين رأس المال والتركيز على الاستثمار فى القطاع الصناعى عن نظيره فى القطاع الزراعى وقد ترتب على ذلك ازدياد فرص الاستخدام غير الزراعى ووجود فوارق فى الأجور والانتاجية بين القطاعين وبدرجة كافية لتشجيع الهجرة الريفية وانتقال العمل من الزراعة إلى القطاع الصناعى . فبينما بلغت الاستثمارات غير الزراعية حوالى ١٤٢ مليون جنيه فى عام ١٩٦٠ (وهى السنة الأخيرة فى الفترة الأولى) ازداد المتوسط السنوى للاستثمارات غير الزراعية فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ إلى نحو ٢٥٤,٩ مليون جنيه . كما بلغ مجموع الزيادات السنوية فى الاستثمارات غير الزراعية خلال الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ ما يقرب من ١٥٢ مليون جنيه أو ما يعادل نحو ١٠٧ ٪من جملة الاستثمارات غير الزراعية فى عام ١٩٦٠ . فى حين بلغ مجموع الزيادات السنوية فى الاستثمارات الزراعية خلال الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ نحو ٣١,٨ مليون جنيه أو ما يعادل نحو ١٠٧٪ من الاستثمارات الزراعية فى عام ١٩٦٠ (جدول ٣)

وقد ترتب على هذا النمو السريع فى تكوين رأس المال توسعا ملحوظا فى فرص الاستخدام فى القطاعات غير الزراعية مما أتاح الفرصة لانتقال

العمل من الزراعة فأثر بذلك على الهيكل الوظيفى فى الاقتصاد القومى خلال الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ حيث ازداد عدد العاملين فى القطاعات غير الزراعية من حوالى ٢,٧ مليون عامل فى عام ١٩٦٠ أو ما يعادل نحو ٤٤٪ من قوة العمل الكلية فى نفس العام إلى حوالى ٤,٢ مليون عامل أو ما يعادل نحو ٥١٪ من قوة العمل الكلية فى عام ١٩٧٠ . كما بلغ مجموع الزيادات السنوية فى عدد العمال غير الزراعيين حوالى ١,٥ مليون عامل أو ما يعادل نحو ٥٣٪ من عدد العمال غير الزراعيين فى عام ١٩٦٠ — جدول (٦) . وفى قطاع الزراعة نجد أنه على الرغم من تناقص نسبة العمالة فيه الا أن حجم هذه العمالة قد استمر فى الزيادة السنوية خلال الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٠ حيث انخفضت نسبة العمالة فى قطاع الزراعة من نحو ٥٦٪ من قوة العمل الكلية إلى حوالى ٥٠٪ فى عام ١٩٧٠ . كما بلغ مجموع الزيادات السنوية فى عدد العمال الزراعيين فى الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ حوالى ٨٠٣ ألف عامل أى ما يعادل نحو ٢٥٪ من عدد العمال الزراعيين فى عام ١٩٦٠ — جدول (٦)

ويعنى ذلك أنه على الرغم من انخفاض نسبة العمالة فى قطاع الزراعة الا أن العدد المطلق للعاملين فيها قد استمر فى الزيادة خلال الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٠ وربما يرجع ذلك إلى أن معدلات النمو فى القطاعات غير الزراعية لم تكن كافية لاستيعاب كل الزيادة فى عدد العمال الزراعيين . يضاف إلى ذلك أن ارتفاع نسبة قوة العمل الزراعية فى بداية الفترة والزيادة المضطردة فى قوة العمل الكلية قد ضاعف من مشكلة الاستيعاب . فكلما ارتفعت نسبة قوة العمل الزراعية وازداد معدل النمو فى قوة العمل الكلية كلما احتاج الأمر لتنمية القطاعات غير الزراعية بمعدلات أكبر إذا أريد تحول الهيكل الوظيفى لصالح القطاعات غير الزراعية . ويتبين من ذلك أنه فى مرحلة النمو الراهنة للاقتصاد المصرى وحيث تبلغ قوة العمل الزراعية فيه ما يقرب من نصف العمالة الكلية ويبلغ معدل الزيادة السنوية فى قوة العمل الكلية ما يزيد قليلا عن ٣٪ (جدول ٦) لا يتوقع نمو القطاع غير الزراعي وبدرجة كافية لامتصاص الزيادة الكافية فى قوة العمل الزراعية

خلال السنوات القليلة القادمة . وعليه فانه يتوقع استمرار ازدياد حجم قوة العمل الزراعية لفترة زمنية معينة رغم تناقص نسبة العاملين فى قطاع الزراعة .

وإنه من الجدير بالذكر أن انتقال العمل من الزراعة له آثار هامة بعيدة المدى على تنمية الاقتصاد القومى بوجه عام وتنمية القطاع الزراعى بوجه خاص . ففى قطاع الزراعة يتوقع أن يؤدى استمرار انتقال العمل فى المدى الطويل إلى انخفاض عرض العمل الزراعى وارتفاع مستوى الأجور الزراعية إلى مستوى قد يفوق معدل الأجر التنظيمى (الحد الأدنى للاجر) . فضلا عن ذلك فانه تحت الظروف الفنية الراهنة والثبات النسبي للرقعة الأرضية الزراعية يتوقع تناقص الانتاجية الحدية للعمل الزراعى بزيادة المستخدم منه ، وأن الانتاجية الحدية للعمل الزراعى تحت الظروف الراهنة فى الزراعة المصرية قد وصلت بالفعل إلى مستوى منخفض قد يقل عن مستوى الكفاف. وفى هذه الظروف يصبح انتقال العمل الزراعى أمراً مرغوباً فيه ومن شأنه أن يخلق مناخاً مناسباً لنمو القطاع الزراعى نفسه كما يضاعف من اسهامه فى التنمية الاقتصادية القومية . فبانتقال العمل الزراعى فى ظل الظروف الراهنة ستزداد الانتاجية الحدية لموارد العمل المتاحة فى قطاع الزراعة وتزداد تبعاً لذلك مستويات الدخول الفردية الزراعية . يضاف إلى ذلك أن استمرار نزوح العمال الزراعيين بالقدر الذى يترتب عليه انخفاض عرض العمل وارتفاع الأجور الزراعية سيخلق بذلك ظروفاً مواتية لاحلال رأس المال محل العمل ولتطوير العملية الانتاجية الزراعية فنياً وزيادة ارتباطها بقوى السوق . وفضلا عن ذلك فان انتقال العمل من الزراعة سيزيد من اسهامها السوقى فى التنمية الاقتصادية نتيجة لزيادة فائض انتاجها عن استهلاك السكان الزراعيين . وهذا الفائض سيستخدم بدوره فى نشاط التثمير وفى اعالة العمال الراحلين للقطاع الصناعى

موجز ومآل

باستعراض ومناقشة النتائج والتقديرات المتحصل عليها فى هذا البحث نخلص بما يلى :

١ — ان ضريبة الأطيان الزراعية لا تمثل أهمية كبيرة سواء فى ايرادات الحكومة أوفى تمويل الاستثمارات القوميةحيث لم تتجاوزحصيلة هذ هالضرائب ٣,٥٪ من ايرادات الحكومة أو ٥,٥٪ من اجمالى الاستثمارات القومية فى عام ١٩٦٠ .

٢ — ان المدخرات الزراعية لم تكن كافية لتمويل الاستثمارات الزراعية خلال الفترة ١٩٦١ — ١٩٧٠ حيث بلغ مجموع عجز المدخرات الزراعية عن الاستثمارات الزراعية فى تلك الفترة ما يقرب من ٣٧٤ مليون جنيه . ويعنى ذلك أن قطاع الزراعة قد استعان بالمدخرات غير الزراعية وبرأس المال الأجنبى فى تمويل الاستثمار به خلال الفترة المذكورة .

٣ — أن الزراعة تعتبر مصدراً لقوة العمل فى القطاعات غير الزراعية إذ بلغ عدد الأفراد الذين انتقلوا من الريف للحضر خلال الفترة ١٩٤٧ — ١٩٧٠ ما يقرب من ١,٩ مليون نسمة وبلغ رأس المال البشرى الذى اسهمت به الزراعة نتيجة لانتقال هذا العدد فى الفترة المذكورة حوالى ١٣٠ مليون جنيه . وقد ترتب على انتقال العمل من قطاع الزراعة تغير كبير فى الهيكل الوظيفى فى صالح القطاعات غير الزراعية فى الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٠ ، ففى تلك الفترة حدث توسع كبير فى القطاعات غير الزراعية وبدرجة كافية لاستيعاب نسبة كبيرة من الزيادة فى قوة العمل الزراعية .

جدول (١) الأهمية النسبية للدخل الزراعى وللدخول غير الزراعية فى الدخل المحلى الاجمالى ، نسبة دخل الفرد فى القطاع غير الزراعى إلى نسطيره فى قطاع الزراعة فى الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٠

السنة	الدخل الزراعى: القيمة بالأسعار الجارية (مليون جنيه)	الدخل الزراعى: ٪ من الدخل المحلى الاجمالى	الدخول غير الزراعية: القيمة بالأسعار الجارية (مليون جنيه)	الدخول غير الزراعية: ٪ من الدخل المحلى الاجمالى	دخل الفرد النقدى* فى قطاع الزراعة (جنيه)	دخل الفرد النقدى** فى القطاعات غير الزراعية (جنيه)	نسبة دخل الفرد فى القطاعات غير الزراعية إلى نظيره فى قطاع الزراعة
١٩٦٠	٤٠٥,٠	٣١,٥	٨٨٠,٢	٦٨,٥	٢٧,٧	٧٦,٧	٢,٧
١٩٦١	٤٠٢,٧	٢٩,٥	٩٦٠,٨	٧٠,٥	٢٦,٩	٨٠,٧	٢,٩
١٩٦٢	٣٧٣,٠	٢٦,٤	١٠٣٨,١	٧٣,٦	٢٤,٥	٨٤,٢	٣,٤
١٩٦٣	٤٢٥,٢	٢٧,٢	١١٣٧,١	٧٢,٨	٢٧,٣	٨٩,٢	٣,٣
١٩٦٤	٤٧٥,٢	٢٧,٣	١٢٦٤,٦	٧٢,٧	٢٩,٩	٩٥,٩	٣,٢
١٩٦٥	٥٨٢,١	٤٩,٥	١٣٩٣,٦	٧٠,٥	٣٥,٩	١٠٢,٥	٢,٩
١٩٦٦	٦٠٨,٥	٢٨,٦	١٥١٥,٦	٧١,٤	٣٦,٧	١٠٨,١	٢,٩
١٩٦٧	٦١٢,٣	٢٨,١	١٥٦٨,١	٧١,٩	٣٦,٣	١٠٨,٦	٢,٩
١٩٦٨	٦٤٤,٤	٢٩,٥	١٥٤٣,٤	٧٠,٥	٣٧,٥	١٠٣,٨	٢,٨
١٩٦٩	٦٨٨,٣	٢٩,٤	١٦٥١,١	٧٠,٦	٣٩,٣	١٠٧,٩	٢,٨
١٩٧٠	٧٧١,٩	٣٠,٢	١٧٨٠,٩	٦٩,٨	٤٣,٢	١١٣,٣	٢,٦

[أنظر خلفه]

* على أساس أن الازدياد السنوى فى السكان الزراعيين يبلغ ٣٢٥,٤ ألف نسمة خلال الفترة الواقعة بين تعداد ١٩٦٠ وتقديرات ١٩٧٠ .

على أساس أن الازدياد السنوى فى السكان غير الزراعيين يبلغ ٤٣٣,٤ ألف نسمة خلال الفترة الواقعة بين تعداد ١٩٦٠ وتقديرات ١٩٧٠ .

المصدر : جمعت واحتسبت من : (١) البنك الأهلى المصرى — النشرة الاقتصادية — العدد الثالث ١٩٦٩ والعدد الأول ١٩٧٢ ، (٢) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء — بحث العمالة بالعينة فى جمهورية مصر العربية — نتائج دور مايو ١٩٧١ — مرجع رقم ٢٢٢١ نوفمبر ١٩٧٢ .

جدول ٢ – توزيع الادخار المحلى الاجمالى بين القطاع الزراعى والقطاعات غير الزراعية فى الفترة ١٩٦٠ – ١٩٧٠ :

السنة	الدخل المحلى الاجمالى		الادخار فى قطاع الزراعة			الادخار فى القطاعات غير الزراعية		
	مليون جنيه	٪ من الدخل الاجمالى	مليون جنيه	٪ من الدخل الزراعى	٪ من الدخل المحلى الاجمالى	مليون جنيه	٪ من الدخل غير الزراعى	٪ من الدخل المحلى الاجمالى
١٩٦٠	١٧٥,٩	١٣,٧	٢٤,٣	٦,٣	١,٩	١٥١,٦	١٧,٤	١,٠١
١٩٦١	٢١٠,١	١٥,٤	٢٥,٩	٦,٢	١,٩	١٨٤,٢	١٥,٤	١٣,٥٠
١٩٦٢	١٦٤,٧	١١,٧	١٥,٥٠	٤,٢	١,١	١٤٩,٢	١٤,٤	١٠,٦
١٩٦٣	١٩٥,٤	١٢,٥	١٢,٥٠	٣,١	٠,٨	١٨٢,٩	١٠,١	١١,٧
١٩٦٤	٢٦٣,٨	١٥,٢	٢٧,٢	٥,٨	١,٦	٢٣٦,٦	١٨,٦	١٣,٦
١٩٦٥	٣٠٧,٢	١٥,٥	٣٨,٥	٦,٧	١,٩	٢٦٨,٧	١٩,٢	١٣,٦
١٩٦٦	٣٠٩,٦١	١٤,٦	٣٨,٢	٦,٢	١,٨	٢٧١,٤	١٨,٢	١٢,٨
١٩٦٧	٣٧٠,٧	١٧,٠	٤١,٤	٧,٠	١,٩	٣٢٩,٣	٢٠,٩	١٥,١
١٩٦٨	٢٧٠,٩	١٢,٤	٣٧,٢	٥,٥	١,٧	٢٣٣,٧	١٥,٢	١٠,٧
١٩٦٩	٣٤١,٠	١٤,٦	٤٤,٤	٦,٥	١,٩	٢٩٦,٦	١٧,٨	١٢,٧
١٩٧٠	٣٩٥,٠	١٥,٥	٥٦,٠	٧,٤	٢,٢	٣٣٩,٠	١٩,٤	١٣,٣

المصدر : جمعت واحتسبت : (١) جدول (١)

٢ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – السكان والتنمية فى جمهورية مصر العربية – مرجع رقم ٨٩٩٠ أأ/ ٧٥ – القاهرة ١٩٧٥ – جدول رقم (٣/٥/٢) ص ٢٢١ .

جدول ٣ ــ الادخارات والاستثمارات الزراعية فى الفترة ١٩٦٠ ــ ١٩٧٠ .

السنة	الادخار فى قطاع الزراعة بالأسعار الجارية	الاستثمار فى قطاع الزراعة بالأسعار الجارية*	عجز الادخار عن الاستثمار فى قطاع الزراعة
	مليون جنيه	مليون جنيه	مليون جنيه
١٩٦٠	٢٤,٣	٢٩,٥	٥,٢
١٩٦١	٢٥,٩	٣٨,٢	١٢,٣
١٩٦٢	١٥,٥	٥١,٩	٣٦,٤
١٩٦٣	١٢,٥	٧٣,٨	٦١,٣
١٩٦٤	٢٧,٢	١٠٢,١	٧٤,٩
١٩٦٥	٣٨,٥	٨٩,٠	٥٠,٥
١٩٦٦	٣٨,٢	٨٢,٣	٤٤,١
١٩٦٧	٤١,٤	٨٢,٢	٤٠,٨
١٩٦٨	٣٧,٢	٦٢,٥	٢٥,٣
١٩٦٩	٤٤,٤	٦٧,٦	٢٣,٢
١٩٧٠	٥٦,٠	٦١,٣	٥,٣
المجموع الكلى فى الفترة٦١ــ١٩٧٠	٣٣٦,٨	٧١٠,٩	٣٧٤,١
المتوسط فى الفترة ٦١ ــ ١٩٧٠	٣٣,٧	٧١,١	٣٧,٤

* يشمل الاستثمار فى الزراعة والرى والصرف والسد العالى .

المصدر : نفس المصدر ص ٢٢٢ .

جدول ٤ ــ صافى الهجرة الريفية ومعدلها السنوى فى الفترتين ١٩٤٧ ــ ١٩٦٠ ، ١٩٦٠ ــ ١٩٧٠

الفترة	الجملة بالألف نسمة	معدل الهجرة السنوية بالألف نسمة
١٩٤٧ ــ ١٩٦٠	٨١٣	٦٣
١٩٦٠ ــ ١٩٧٠	١١٤٠	١١٤

المصدر :١ــحجم الهجرة الريفية فى الفترة ١٩٤٧ــ١٩٦٠ محتسب من جدول ٤.

٢ ــ حجم الهجرة الريفية فى الفترة ١٩٦٠ ــ ١٩٧٠ مستخلص من السكان والتنمية فى جمهورية مصر العربية مصدرجدول ١ .

جدول ٥ — عدد سكان الريف المقدر على أساس معدلات البقاء في الفترة ١٩٤٧ — ١٩٦٠

السنة	عدد المواليد أحياء في مناطق الريف لكل ألف من السكان	عددالوفيات في مناطق الريف لكل ألف من السكان	الزيادةالطبيعية لكل ألف من السكان الريفيين	عدد سكان الريف بالمليون نسمة
١٩٤٧	٤٨,٧	٢٧,١	٢١,٧	١٢,٦٠٤*
١٩٤٨	٤٥,٠	٢٣,١	٢١,٩	١٢,٨٧٣
١٩٤٩	٤٣,٦	٢٤,١	١٩,٥	١٣,١٥٥
١٩٥٠	٤٥,٢	٢٢,٢	٢٣,٠	١٣,٤١٢
١٩٥١	٤٦,١	٢٢,١	٢٤,١	١٣,٧٢٠
١٩٥٢	٤٦,٧	٢٠,٣	٢٦,٤	١٤,٠٤٩
١٩٥٣	٤٣,٤	٢٣,٣	٢٠,١	١٤,٤٢٠
١٩٥٤	٤٣,٤	٢٠,٨	٢٢,٦	١٤,٧٠٩
١٩٥٥	٤٣,٧	٢١,٩	٢١,٨	١٥,٠٤١
١٩٥٦	٣٩,٢	١٨,٨	٢٠,٤	١٥,٣٦٩
١٩٥٧	٤٩,٤	٢٠,٠	٢٩,٤	١٥,٦٨٣
١٩٥٨	٤٢,٢	١٩,٧	٢٢,٥	١٦,١٤٤
١٩٥٩	٤٥,٢	١٩,٤	٢٥,٨	١٦,٥٠٧
١٩٦٠				١٦,٩٣٣**
				١٦,١٢٠***

* عدد سكان الريف وفقا لتعداد ١٩٤٧ .

** عدد سكان الريف المقدر في عام ١٩٦٠ حسب معدلات البقاء

*** عدد سكان الريف وفقا التعداد الزراعي العام لسنة ١٩٦١ .

المصدر : جمعت واحتسبت من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء التقدير السنوي للاحصاءات الحيوية (المنشورة في جزئين) .

جدول ٦ — تطور العمالة فى قطاع الزراعة والقطاعات غير الزراعية فى الفترة ١٩٦٠ — ١٩٧٠ .

السنة	عدد العمال الزراعين بالألف عامل	الرقم القياسي ١٩٦٠ = ١٠٠	نسبة العمال الزراعين	عدد العمال غير الزراعين بالألف عامل	الرقم القياسي ١٩٦٠ = ١٠٠	اجمالى عدد العمال فى جميع القطاعات بالألف عامل	الرقم القياسى ١٩٦٠ = ١٠٠
١٩٦٠	٣٢٤٥,٠	١٠٠	٥٥,٩	٢٧٦١,٠	١٠٠	٦٠٠٦,٠	١٠٠
١٩٦١	٣٦٠٠,٠	١١١	٥٥,٢	٢٩١١,٩	١٠٥	٦٥١١,٩	١٠٨
١٩٦٢	٣٦٠٠,٠	١١١	٥٤,١	٣٠٥٦,٩	١١١	٦٦٥٦,٩	١١١
١٩٦٣	٣٦٣٢,٠	١١٢	٥٢,٦	٣٢٣٦,٢	١١٧	٦٨٦٨,٢	١١٤
١٩٦٤	٣٦٧٣,٥	١١٣	٥١,٦	٣٤١٢,٠	١٢٤	٧٠٨٥,٠	١١٨
١٩٦٥	٣٧٥١,٠	١١٦	٥١,٤	٣٥٥٣,٤	١٢٩	٧٣٠٤,٤	١٢١
١٩٦٦	٣٨٧٧,٢	١١٩	٥١,٠	٣٧٢٩,٣	١٣٥	٧٦٠٦,٥	١٢٦
١٩٦٧	٣٨٦٤,٦	١١٩	٥٠,٦	٣٧٦٩,٢	١٣٧	٧٦٣٣,٨	١٢٧
١٩٦٨	٣٨٩٢,٤	١٢٠	٤٩,٧	٣٩٣٥,٢	١٤٢	٧٨٢٧,٦	١٣٠
١٩٦٩	٣٩٦٤,٩	١٢٢	٤٩,٢	٤٠٨٦,٣	١٤٨	٨٠٥١,٢	١٣٤
١٩٧٠	٤٠٤٨,٣	١٢٥	٤٨,٩	٤٢٢٦,٤	١٥٣	٨٢٧٤,٧	١٣٧
المتوسط السنوى فى الفترة (١٩٦١ — ١٩٧٠)	٣٧٩٠,٣	—	—	٣٥٩١,٧	—	٧٣٠٢,٥	—

مجموع الزيادة عن سنة ١٩٦٠	٨٠٣,٣	—	—	١٤٦٥,٤	—	٢٢٦٨,٧	—
٪ الزيادة عن سنة ١٩٦٠	٦٥,٠٪	—	—	٥٣,١٪	—	٣٧,٧٪	٣٧٪
٪ للزيادة عن متوسط عدد العمال فى الفترة ١٩٦١ – ١٩٧٠	٢١,٢٪	—	—	٤٠,٨٪	—	٣٠,٨٪	—

المصدر : جمعت واحتسبت من نفس المصدر فى جدول ١ – ص ١٦٦.

المراجع

مراجع باللغة العربية

١ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – بحث العمالة بالعينة فى جمهورية مصر العربية نتائج دورة مايو ١٩٧١ مرجع رقم ١ – ٢٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ .

٢ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – السكان والتنمية فى جمهورية مصر العربية القاهرة ١٩٧٥ – مرجع رقم ٠٨٩٩/أأ/١٩٧٥

٣ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة وا لاحصاء – الكتاب السنوى للاحصاءات العامة الجمهورية العربية المتحدة – القاهرة – اعداد مختلفة

٤ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء – مركز الابحاث والدراسات السكانية السكان – بحوث ودراسات «الهجرة الداخلية للقاهرة الكبرى كعنصر اساسى لنموها السكانى خلال الفترات بين تعدادات ١٩٤٧ ، ١٩٦٠ ، ١٩٦٦» . ص ٤٥ .

٥ – البنك الأعلى المصرى – النشرة الاقتصادية – الادارة العامة للبحوث والاحصاءات – القاهرة اعداد مختلفة .

مراجع باللغة الانجليزية

El-Badry, M. A. „Trends in the Components of Population Groth in the Arab countries of the Middle East'' Demography1965. PP. 140 — 186.

Ranis, C. and Fei, J. C., „A Theory of Economic Development'' *American Economic Review.* Vol 51. PP. 533—565.

Kuznets,S. „Growth and Contribution of Agriculture : Notes on Meassurments''. *International Journal of Agrian Affairs.* Vol.3, PP. 59 — 7à.

"Majallat Al-Hoqouq"

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIEE PAR LA FACULTE DE DROIT
DE L'UNIVERSITE D'ALEXANDRIE

17ème ANNÉE, 1975
No. 1

IMP. UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE
1975

REVUE AL HOQUOQ

POUR LES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

PUBLIEE PAR
LA FACULTE DE DROIT
UNIVERSITE D'ALEXANDRIE



Vol. XVII

1975 - No. 1